# INFORME DEL GRUPO INTERINSTITUCIONAL Y MULTIDISCIPLINARIO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE MÉXICO PRESENTADA EL 8 DE DICIEMBRE DE 2010

## I. INTRODUCCIÓN

### A. Naturaleza jurídica de la figura denominada: **"alerta de violencia de género contra las mujeres" en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

De conformidad con el artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante, Ley General de Acceso), la alerta de violencia de género contra las mujeres (en adelante, AVGM) es *el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.*

De esta manera, las AVGM representan un mecanismo de actuación de las autoridades públicas que buscan cumplir con las obligaciones del Estado respecto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, atendiendo específicamente, entre otras, a una de las violaciones más graves a este derecho: la violencia feminicida[1].

Su objetivo fundamental es garantizar la seguridad de las mujeres y niñas, a partir del cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que vulnere sus derechos humanos[2], a través de la determinación de un conjunto de medidas que permitan a las autoridades públicas federales, en coordinación con las entidades federativas, enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado.

### B. Procedimiento legal y reglamentario para el estudio y análisis de las solicitudes de AVGM, de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicado el 11 de marzo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación

El Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia vigente hasta el 25 de noviembre de 2013 (en adelante, Reglamento de la Ley General de Acceso) desarrolla específicamente el alcance y funcionamiento del mecanismo aplicable a la solicitud de AVGM para el Estado de México presentada el 8 de diciembre de 2010 y cuya investigación fue declarada procedente el 28 de abril de 2014.

En este sentido, el Reglamento de la Ley General de Acceso establece, en primer lugar, los casos en los que proceden las solicitudes de declaratoria de AVGM[3]:

---

[1] La Ley General de Acceso, en su artículo 21 define la violencia feminicida como *la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.*

[2] Véase el artículo 23 de la Ley General de Acceso y el artículo 30 de su Reglamento. Por otro lado, el artículo 5 de la Ley General de Acceso establece que por derechos humanos de las mujeres deben entenderse *aquellos derechos que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará) y los demás instrumentos internacionales en la materia.*

[3] Artículo 34 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

1. Que exista violencia sistemática contra las mujeres;

2. Que dicha violencia se traduzca en delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres y exista un contexto de impunidad o permisibilidad social que perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame;

3. Que exista un agravio comparado que impida el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres; y

4. Que la violencia provenga de un conjunto de conductas misóginas que perturben la paz social.

En relación al segundo caso, es decir, al agravio comparado, éste se presenta cuando un ordenamiento jurídico vigente o una política pública, transgrede los derechos humanos de las mujeres por contener alguno de los siguientes supuestos:

a. Distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de esa entidad federativa o municipio;

b. Distinto trato jurídico, en igualdad de circunstancias, que genere una discriminación y consecuente agravio; o

c. Una aplicación desigual de la ley, a partir de la cual se lesionen los derechos humanos de las mujeres.

La solicitud de AVGM debe ser presentada por escrito a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Secretaría Ejecutiva), es decir, al Instituto Nacional de las Mujeres (en adelante, Inmujeres) por los organismos de derechos humanos internacionales, nacionales o de las entidades federativas, así como por las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.

Una vez presentada la solicitud, la Secretaría Ejecutiva la hará del conocimiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Sistema Nacional) y resolverá sobre la admisión de la misma. Admitida ésta, la Secretaría Ejecutiva convocará al Sistema Nacional a sesión extraordinaria para que éste resuelva en definitiva si procede o no iniciar la investigación solicitada.

De ser procedente la solicitud, el Sistema Nacional conformará un grupo interinstitucional y multidisciplinario para el estudio y análisis de la posible emisión de alerta de violencia de género contra las mujeres. Asimismo, hará del conocimiento del ejecutivo local el contenido de la solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de AVGM y pedirá un informe sobre los actos que se narran en dicha solicitud, señalando un plazo de 15 días hábiles para su remisión, acompañado de todos los medios de prueba que el ejecutivo local desee presentar.

Igualmente, de acuerdo al artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo interinstitucional y multidisciplinario podrá solicitar a las autoridades federales y locales todo tipo de información relacionada con la investigación y la colaboración de personas físicas o morales que resulte necesaria, a fin de que manifiesten los hechos o datos que les consten.

Una vez efectuado el estudio y análisis de la posible emisión de alerta de violencia de género, el grupo interinstitucional y multidisciplinario remitirá un informe al Sistema Nacional, por conducto de la Secretaría Ejecutiva.

De conformidad con el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el Sistema Nacional podrá formar una comisión dictaminadora que valorará en su conjunto el informe y pruebas rendidas por el ejecutivo local, así como el informe rendido por el grupo interinstitucional y multidisciplinario. El Sistema Nacional acordará la procedencia o la negativa de emitir la declaratoria de AVGM y, de aprobarla, la remitirá a la Secretaría de Gobernación para que la emita y notifique al titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa sobre dicha resolución.

En caso de que el Sistema Nacional acuerde la existencia de un agravio comparado, la presidenta o el presidente del mismo remitirá el acuerdo al ejecutivo local para que, en un plazo de 30 días hábiles previos a la declaratoria de AVGM, se realice el análisis de la legislación bajo estudio y, en su caso, acepte homologar o eliminar la norma jurídica que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

Si antes del vencimiento del plazo el ejecutivo local acepta modificar o abrogar la legislación motivo del agravio comparado, no se emitirá la declaratoria de AVGM y se otorgará un plazo de 60 días hábiles para su cumplimiento. Transcurrido dicho plazo sin que se modifique o abrogue la legislación, la Secretaria o el Secretario de Gobernación, en su calidad de presidenta o presidente del Sistema, emitirá la declaratoria de AVGM.

Finalmente, es necesario señalar que el Estado mexicano, de conformidad con el artículo 26 de la Ley General de Acceso, ante la existencia de un contexto de violencia feminicida, deberá resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos.

C. Metodología adoptada por el grupo de interinstitucional y multidisciplinario para la elaboración del informe

El grupo interinstitucional y multidisciplinario conformado con motivo de la solicitud de AVGM, estableció una metodología general para el cumplimiento de sus funciones. Dicha metodología se estructura a partir de los siguientes elementos:

1. Presupuestos

a. El grupo interinstitucional y multidisciplinario (en adelante, el grupo de investigación) es un mecanismo creado por el Sistema Nacional que, mediante el cumplimiento de sus funciones, contribuye a la garantía efectiva de los derechos humanos de las mujeres, siendo dicha garantía el fundamento central de todas sus actuaciones.

b. El grupo de investigación tiene por objeto realizar una investigación con miras a identificar la posible existencia de un contexto de violencia feminicida, en un territorio determinado. La investigación es de naturaleza administrativa, no litigiosa ni jurisdiccional, por lo que las actuaciones y probanzas llevadas a cabo por el grupo no están sujetas a las mismas formalidades que otro tipo de actuaciones. Esta facultad investigadora se desprende de lo establecido en el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

El carácter mismo de la investigación que realiza el grupo de investigación delimita su esfera de competencia al análisis de las circunstancias de la entidad sobre la que se señala la existencia de violación a los derechos humanos de las mujeres, que pueden constituir violencia feminicida y/o agravio comparado. En este sentido, el grupo no cuenta con facultades ministeriales, ni jurisdiccionales que le permitan realizar una determinación definitiva sobre la configuración de feminicidios u otros delitos que atentan contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres en los casos concretos.

De conformidad con el artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo de investigación no se encuentra facultado para calificar la legalidad de lo actuado en averiguaciones previas, juicios o procedimientos de cualquier otra índole.

c. El grupo de investigación no decide exclusivamente en Derecho. La equidad, la buena fe y la justicia en sentido material, son parámetros sobresalientes e ineludibles que deben delimitar el alcance del mandato del grupo de investigación. La legalidad de las actuaciones del grupo de investigación se enmarca en un entendimiento amplio de su mandato desde una perspectiva constitucional y convencional. En este sentido, el grupo de investigación está obligado a implementar una perspectiva de derechos humanos y de género en el cumplimiento de sus funciones.

d. La investigación realizada por el grupo de investigación debe tener como punto de partida los hechos, las situaciones y el contexto descritos en la solicitud de declaratoria de AVGM contra las mujeres.

e. El grupo de investigación presumirá la veracidad de los hechos planteados en la solicitud, los cuales sólo podrán desvirtuarse a partir de la investigación realizada.

f. El grupo de investigación debe allegarse de toda la información necesaria para conocer el contexto de violencia contra las mujeres que, en su caso, exista en la entidad federativa de la que se trate. Para tales efectos, el grupo de investigación debe realizar su investigación de acuerdo a los criterios establecidos en el apartado número tres de la presente sección.

2. Proceso de estudio y análisis de la solicitud de alerta de violencia de género

De manera general, las etapas del proceso de estudio y análisis que realiza el grupo de investigación pueden resumirse de la siguiente manera:

a. Instalación formal del grupo de investigación.

b. Definición de objetivos y métodos de trabajo, que deben hacerse constar en reglas internas para garantizar la obtención de resultados concretos.

c. Análisis de la solicitud.

En esta etapa se debe revisar integralmente la solicitud a fin de identificar y definir lo siguiente:

i. El alcance de la solicitud, con la finalidad de determinar si ésta se refiere a hechos o situaciones que impliquen violencia feminicida y/o agravio comparado;

ii. El contexto descrito en la solicitud, y

iii. Los casos concretos expuestos en la solicitud.

d. Análisis *ex officio* de la procedencia de medidas provisionales.

Durante su primera reunión, el grupo de investigación debe analizar si a partir de los hechos de los que tiene conocimiento hasta ese momento y en cualquier fase de la investigación, considera que se reúnen las condiciones de gravedad y urgencia para solicitar a la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Conavim), que analice la posibilidad de implementar, en coordinación con las autoridades que corresponda, las medidas provisionales de seguridad y justicia necesarias a fin de evitar daños

irreparables provocados por la ocurrencia de actos de violencia contra las mujeres en el territorio determinado en la solicitud.

Sin perjuicio de la decisión del grupo de investigación sobre la procedencia de solicitar la implementación de medidas provisionales durante su primera reunión, el grupo podrá solicitar su implementación en cualquier momento, durante el desarrollo de la investigación, si considera que son necesarias para garantizar la vida, libertad, integridad o seguridad de alguna persona en particular.

e. Investigación del grupo de investigación.

El grupo de investigación realiza una investigación documental y de campo a fin de identificar si en el territorio señalado por la solicitud existe un contexto de violencia que se traduce en la comisión de delitos contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, respecto de los cuales existe impunidad o permisibilidad social, y/o un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

f. Proceso de adjudicación.

Esta etapa consiste esencialmente en analizar los hechos y el contexto descritos en la solicitud junto al resto de la información que el grupo de investigación haya obtenido durante su investigación, a partir de las obligaciones generales del Estado establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, el grupo analiza si las autoridades del estado del que se trate, cumplen con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, así como de prevenir e investigar las violaciones a derechos humanos de las mujeres, sancionar a las personas responsables y reparar a las víctimas.

En el marco de dicho análisis, el grupo de investigación debe partir especialmente de la obligación específica del Estado de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, mediante la instrumentación de medidas adecuadas de prevención, atención, sanción y erradicación de la misma, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

En este sentido, el grupo debe analizar, en su caso, las causas y consecuencias de la violencia feminicida y la respuesta brindada por parte de las autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia a las mujeres víctimas de violencia. A partir de lo anterior, el grupo debe establecer sus conclusiones y propuestas específicas.

g. Elaboración de conclusiones y propuestas específicas para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

El grupo de investigación debe elaborar sus conclusiones con base en el contexto identificado durante el proceso de investigación y las violaciones a los derechos humanos de las mujeres determinadas en el marco del proceso de adjudicación.

Asimismo, el grupo de investigación debe emitir propuestas de las acciones concretas que deberá realizar la entidad federativa para cumplir con sus obligaciones, de conformidad los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 26 de la Ley General de Acceso, así como con las disposiciones que en la materia establece la Ley General de Víctimas y el derecho internacional de los derechos humanos del que el Estado mexicano forma parte.

Es decir, a partir de las conclusiones formuladas en su informe, el grupo de investigación debe

establecer las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y de justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

Las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y de justicia deben considerar expresamente el contexto particular del territorio del que se trate, y los diferentes tipos y modalidades de violencia que en él se ejercen en contra las mujeres, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Acceso y en el derecho internacional de los derechos humanos. Las acciones propuestas deben tomar en cuenta el reparto de competencias establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local.

h. Integración del informe

El informe elaborado por el grupo de investigación debe contener: (i) el contexto de violencia contra las mujeres en el lugar donde se solicita la alerta de violencia de género; (ii) la metodología utilizada; (iii) el análisis de la situación e interpretación de la información obtenida, y (iv) las conclusiones que contendrán las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

El contexto debe considerar los diferentes tipos y modalidades de violencia contra las mujeres de conformidad con lo establecido en la Ley General de Acceso. Para tales efectos, el grupo de investigación orienta los diferentes mecanismos de investigación para identificar y delimitar el posible contexto de violencia que viven las mujeres en la entidad federativa.

3. Criterios metodológicos para la investigación del grupo de investigación

La interpretación de la información que el grupo de investigación obtenga durante su investigación, se rige por los principios de dignidad humana de las mujeres, igualdad jurídica y de trato, no discriminación, libertad de las mujeres, pro persona, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, buena fe e interpretación conforme. Asimismo, el grupo debe realizar su investigación con base en las reglas de la debida diligencia y el debido proceso legal, respetando el acceso efectivo a la justicia

El grupo de investigación debe identificar y definir qué tipo de información fáctica y contextual será de mayor relevancia para el propósito subsiguiente de analizar los hechos y situaciones sometidas a su conocimiento en la solicitud. En este sentido, durante el proceso de investigación el grupo de investigación puede allegarse de información derivada de las siguientes fuentes y métodos de investigación considerando los criterios metodológicos que a continuación se exponen.

A fin de respetar el debido proceso legal, el grupo de investigación debe mantener a la solicitante al tanto de las acciones realizadas en el marco de la investigación. Asimismo, debe tomar en cuenta las observaciones que la solicitante pudiera llegar a tener con respecto al desarrollo de la investigación.

a. Estudio de la solicitud inicial

El grupo de interinstitucional y multidisciplinario debe tomar en consideración, en todo momento, el alcance de la solicitud de declaratoria de alerta por violencia de género contra las mujeres.

En este sentido, la fase inicial de investigación consiste en el estudio de la solicitud e identificación del contexto y los hechos descritos en la misma. Es decir, durante su investigación, el grupo debe tomar en cuenta, al menos, el periodo señalado en la solicitud, el territorio determinado en el que se indica que existe un contexto de violencia y sus características, los tipos y modalidades de violencia descritos, las características específicas de los actos de violencia cometidos en el territorio, la

respuesta institucional al contexto de violencia, y las características de las víctimas y de sus victimarios (edad, sexo, condición social, origen étnico, grado de escolaridad, ocupación, etc.).

El grupo de investigación puede requerir el apoyo de la solicitante a fin de ampliar o aclarar la información contenida en la solicitud o responder a las preguntas particulares de las personas integrantes del grupo, según avance la investigación. La información adicional que, en su caso, llegara a proporcionar la solicitante debe ser considerada como resultado de la investigación sin que constituya, en ningún sentido, ampliación del alcance de la solicitud.

b. Solicitud de información al gobierno de la entidad federativa

El grupo de investigación debe analizar y estudiar el informe requerido por la Secretaría de Gobernación al ejecutivo de la entidad federativa de que se trate, de conformidad con el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

En este sentido, se debe requerir a la entidad federativa, como mínimo, información específica sobre los casos de feminicidio ocurridos en el periodo señalado por la solicitud, incluyendo i) el número de casos dividido por año de ocurrencia, edad, estado civil, ocupación, lugar de origen y causa de muerte de la víctima, así como el municipio, donde se registró el homicidio; ii) el estado procesal que guardan estos casos; iii) el tipo penal bajo el cual fueron investigados; iv) el número de casos que fueron investigados o enjuiciados bajo el tipo penal de feminicidio; v) el número de casos en los que no se identificó a la víctima; vi) el número de casos en los que no se identificó al victimario; vii) el número de casos en los que existían denuncias previas de la víctima por algún tipo de violencia y/o lesiones de su victimario, así como la respuesta brindada por parte de las autoridades que recibieron las denuncias en dichos casos; viii) el número de casos en los que existía una relación de parentesco entre víctima y victimario; ix) el número de casos en los que el victimario era conocido de la víctima; x) el número de casos en los que el victimario fue un agente del estado; xi) el número de casos en los que hubo consignación; xii) el número de casos concluidos y el motivo de su conclusión; xiii) el número de casos concluidos con sentencia condenatoria; xiv) el tipo de acompañamiento que se dio a los familiares de las víctimas; xv) la reparación otorgada en cada uno de los casos; y xvi) la aplicación de protocolos de actuación con perspectiva de género.

Asimismo, el grupo de investigación debe solicitar información al gobierno de la entidad federativa sobre los distintos tipos y modalidades de violencia contra las mujeres que tienen lugar en su territorio, especialmente, la información relativa a los delitos cometidos en contra de las mujeres, así como aquella relativa al contexto específico de las mujeres en la entidad a la que hace referencia la solicitud.

Por otra parte, se debe solicitar información relacionada con las medidas legislativas, administrativas y de políticas públicas adoptadas por el estado en relación al contexto descrito en la solicitud, incluyendo información sobre: i) la legislación penal, civil y administrativa destinada a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; ii) los programas de tratamiento para personas agresoras o perpetradoras de actos de violencia; iii) los programas de capacitación en materia de género, derechos humanos de las mujeres y violencia contra las mujeres para funcionarias y funcionarios públicos; iv) el gasto público destinado a los diversos planes, estrategias y programas de violencia contra las mujeres; v) la existencia de un programa para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; vi) las campañas de difusión del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; vii) los programas de prevención y atención de violencia contra las mujeres destinados a niños, niñas y adolescentes; viii) los protocolos de investigación con enfoque de género sobre delitos de violencia contra las mujeres o feminicidios; ix) los protocolos de búsqueda de mujeres desaparecidas que instrumenten acciones interinstitucionales de aplicación inmediata; x) las instancias especializadas para recibir las denuncias de violencia contra las mujeres; xi) el sistema de información o banco de datos sobre casos de violencia contra las mujeres; xii) el registro

administrativo de órdenes de protección; xiii) las acciones implementadas para la eliminación de los estereotipos que promueven la discriminación contra las mujeres; y xiv) la aplicación de tratados internacionales de derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia.

El grupo de investigación puede enviar posteriores solicitudes de información al gobierno de la entidad federativa, según avance la investigación, ya sea para solicitar nueva información o para que se aclare o se amplíe la que haya sido previamente proporcionada.

Adicionalmente, la entidad federativa puede proporcionar al grupo de investigación toda aquella información que considere pertinente para la investigación, siempre y cuando lo haga durante el proceso de investigación, antes de que el grupo inicie el proceso de adjudicación.

c. Realización de visitas *in situ*

El grupo de investigación debe realizar visitas a la entidad federativa a fin de efectuar una investigación de campo, por ejemplo, mediante la revisión de expedientes o archivos oficiales y la realización de entrevistas a organizaciones de la sociedad civil, víctimas, sus familiares y autoridades encargadas de la atención, procuración e impartición de justicia en relación a los actos de violencia contra las mujeres en el estado.

Las entrevistas y demás actividades de campo tienen como finalidad corroborar y ampliar la información proporcionada tanto por la solicitante como por el gobierno del estado del que se trate. A partir de las acciones realizadas, se debe llevar a cabo un análisis comparativo de las respuestas obtenidas, intentando identificar los elementos comunes a todas ellas.

Para el caso específico de la realización de entrevistas, el grupo de investigación debe actuar en función a los siguientes criterios metodológicos:

i. Entrevistas a organizaciones de la sociedad civil

El grupo de investigación debe investigar *motu proprio* respecto de las organizaciones de la sociedad civil, representativas en la entidad federativa, relacionadas con temas relativos a los derechos humanos de las mujeres, así como con la prevención, atención y erradicación de la violencia en su contra que, por su experticia, podrán contribuir a la investigación.

Asimismo, el grupo debe invitar a la solicitante a que sugiera a las organizaciones de la sociedad civil respecto de las que considere que el grupo de investigación deba reunirse para allegarse de información adicional en torno a su solicitud.

Del mismo modo, el grupo de investigación debe solicitar entrevistar a la solicitante, en su calidad de organización de la sociedad civil. La información obtenida durante la entrevista se considera como resultado de la investigación efectuada por el grupo de investigación, sin que constituya, en ningún sentido, ampliación de la solicitud.

Una vez identificadas las organizaciones de la sociedad civil a entrevistar, el grupo de investigación debe elaborar un cuestionario con preguntas detonantes para ser utilizado durante todas las entrevistas. Las preguntas deben ser generales con la finalidad de no limitar ni influir en las respuestas.

La entrevista debe ser realizada por una sola persona integrante del grupo, en presencia del resto de las y los integrantes, quienes únicamente escuchan a la persona entrevistada y, en su caso, sugieren preguntas adicionales por escrito a la persona encargada de dirigir la entrevista.

Antes de comenzar la entrevista, se debe explicar a la persona a entrevistar el objetivo de la entrevista, la dinámica de la misma y el mandato del grupo de investigación. Es necesario consultar a las personas que participen en las entrevistas, si desean que el nombre de la organización a la que representan aparezca en el informe del grupo de investigación. En caso de no otorgar su autorización, el grupo debe guardar la confidencialidad de sus datos.

La entrevista debe buscar la identificación de las causas, tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres y sus consecuencias en la entidad federativa, así como la eficacia de las medidas destinadas a su prevención, atención, sanción y erradicación. Asimismo, la entrevista realizada debe tener por objeto obtener información sobre el contexto específico en el que ocurre la violencia de género en la entidad y la situación de los derechos humanos de las mujeres en la misma.

Una vez que se haya concluido con las preguntas previstas y las sugeridas por el grupo durante el desarrollo de la entrevista, debe otorgarse a la persona entrevistada la oportunidad de agregar la información que considere pertinente.

ii. Levantamiento de información con organizaciones de la sociedad civil

De manera complementaria a las entrevistas realizadas a las personas representantes de organizaciones de la sociedad civil, el grupo de investigación debe entregar un instrumento de levantamiento de información adicional, a fin de que las organizaciones puedan proporcionar por escrito datos específicos, materiales, estudios, estadísticas o cualquier otro tipo de información relevante con la que cuenten.

Se puede sugerir a las organizaciones entrevistadas que, de considerarlo pertinente, compartan el instrumento de levantamiento de información con otras organizaciones con las que trabajen y/o crean importante que sean involucradas en el proceso de investigación.

iii. Entrevistas a mujeres víctimas de violencia de género y/o a sus familiares

El grupo de investigación debe realizar las gestiones que considere necesarias para contactar a mujeres víctimas de violencia y/o sus familiares que puedan ser entrevistados.

Asimismo, debe requerir apoyo a la solicitante, a fin de que, si así es conveniente, contacte a las mujeres víctimas de violencia y/o sus familiares que considere deban ser entrevistados por el grupo. El objetivo de las entrevistas es que el grupo pueda conocer de manera directa y desde la perspectiva de las víctimas, el contexto que existe en la entidad y la respuesta institucional al mismo.

La entrevista debe ser dirigida y aplicada por una persona con experiencia y demostrada sensibilidad para la atención a víctimas. En este sentido, se debe contactar a personal capacitado para realizar la entrevista directa a las víctimas, quien debe ser la única persona autorizada para intervenir durante las entrevistas. Las personas integrantes del grupo tienen la calidad de observadores y, en todo caso, pueden sugerir por escrito a la persona que dirige la entrevista que se realice alguna pregunta en concreto. En tal caso, la persona especialista debe determinar la pertinencia de realizar la pregunta.

En cualquier caso, de manera previa a la entrevista, la persona encargada de dirigirla debe capacitar a las personas integrantes del grupo de investigación a fin de brindarles información sobre la manera en que deben comportarse durante el proceso de la entrevista.

Las entrevistas se deben realizar bajo un estricto control de confidencialidad y, bajo ningún motivo, los nombres de las personas entrevistadas pueden constar en documento alguno. Si la persona entrevistada lo desea, puede estar acompañada de la solicitante o de cualquier persona o personas.

De manera previa a la entrevista, se debe pedir apoyo a la solicitante, al estado o a la persona que haya realizado el contacto para que proporcione por escrito al grupo la información relativa a los hechos de los casos de las personas a entrevistar. Lo anterior, con la finalidad de que la persona entrevistada no tenga que narrar nuevamente los hechos de violencia si no lo desea y así, evitar su revictimización.

En este sentido, durante la entrevista se debe preguntar de manera general a la víctima el proceso legal que, en su caso, haya tenido lugar con posterioridad a los hechos de violencia. Es decir, la entrevista debe buscar la identificación de la eficacia de las medidas realizadas por las autoridades de la entidad federativa de la que se trate destinadas a la atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

Antes de iniciar, se debe explicar a la persona entrevistada el alcance de las alertas de violencia género y el uso que tendrá su información, evitando que se construyan falsas expectativas respecto del alcance de la investigación que realiza el grupo de investigación. Sobre todo se debe aclarar que la entrevista no tiene peso en el procedimiento legal que esté en curso o haya concluido. De igual forma, es necesario preguntar si esto le fue informado en el momento que fue invitado o invitada a participar en las entrevistas.

La persona que realiza la entrevista debe intentar identificar el móvil (motivación o factor determinante) por el cual la mujer fue violentada, su contexto social, la relación entre la víctima y el victimario, las reacciones de la propia familia, la comunidad, y la sociedad en general respecto de los hechos de violencia descritos, las actuaciones realizadas por las víctimas directas y/o sus familiares ante las autoridades públicas para buscar justicia y para alcanzar la garantía de otros derechos y la respuesta que han recibido de las autoridades a las que acuden. En particular debe intentarse identificar si a la víctima se le permitió ejercer sus derechos durante el procedimiento de investigación, tales como, tener acceso al expediente y ser informada de sus derechos.

A partir de las entrevistas realizadas, como ya se mencionó, en caso de considerarlo necesario, el grupo de investigación puede solicitar a la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Conavim, que analice la posibilidad de implementar, en coordinación con las autoridades que corresponda, las medidas de protección necesarias para garantizar la seguridad de las personas, respecto de los casos concretos de los que haya tenido conocimiento.

iv. Visitas a autoridades encargadas de la atención de mujeres víctimas de violencia y procuración de justicia

En primer término, a partir de la información contenida en la solicitud y en el informe proporcionado por el gobierno del estado del que se trate, el grupo de investigación debe identificar los municipios o zonas con mayores niveles de violencia contra las mujeres y a partir de ellos, determinar las instancias a visitar.

En cada uno de los municipios o zonas seleccionadas, se debe visitar, como mínimo, a las instancias encargadas de la atención de mujeres víctimas de violencia y a aquellas que por sus funciones fungen como primer contacto de las víctimas, incluyendo instituciones del sector salud, los sistemas para el desarrollo integral de la familia, policía municipal, mecanismos para el adelanto de las mujeres y centros de justicia para las mujeres, así como todas aquellas instancias que brinden atención o apoyo a las mujeres víctimas de violencia.

Asimismo, se debe acudir a las instancias encargadas de la procuración de justicia, particularmente aquellas directamente relacionadas con la investigación de los delitos cometidos en contra de las mujeres.

Una vez identificadas las instancias a visitar en cada uno de los municipios o zonas determinadas, el grupo de investigación debe elaborar un instrumento para entrevistar al personal de cada una de las instituciones. Los cuestionarios deben tener en consideración las funciones particulares de cada instancia y su objetivo general debe ser identificar la atención que se brinda a las mujeres víctimas de violencia y la capacidad, sensibilidad y conocimientos en materia de derechos humanos por parte de las autoridades para responder ante estos casos.

A fin de obtener información veraz durante las visitas realizadas, no se debe dar aviso previo a las instancias a visitar. Adicionalmente, es necesario guardar la confidencialidad de los datos de las personas entrevistadas y explicarles cómo se utilizará la información que proporcionen.

Las visitas pueden realizarse con la participación de la totalidad de las personas que integran el grupo o sólo algunas de ellas. En el caso de que el grupo de investigación decida realizar dicha visita con la participación de sólo algunas de las personas que lo integran, éstas deben presentar un reporte al grupo sobre la información obtenida.

Durante las visitas a las instituciones correspondientes, se debe solicitar un recorrido por las instalaciones, con la finalidad de conocer la situación de las mismas, y a su vez entrevistar a las diferentes personas que van brindado la atención a las mujeres víctimas de violencia. Es decir, se debe solicitar que se explique cuál es la ruta de atención o el procedimiento para atender a las mujeres víctimas de violencia, aplicación o conocimiento de protocolos, conocimiento en la incorporación de la perspectiva de género y los principios del derecho internacional de los derechos humanos en la atención a la violencia de género, tiempos de atención y, en general, las evidencias de que a las mujeres víctimas se les atiende con calidad, calidez y diligencia; se debe procurar entrevistar a todas las personas involucradas en el mismo (recepcionista, abogada o abogado, trabajadora o trabajador social, psicóloga o psicóloga, doctora o doctor, etc.).

Se debe observar, entre otros, si existen en las área públicas de las instalaciones: (i) carteles con orientación para la atención de la violencia contra las mujeres; (ii) señalamientos de los derechos de las víctimas; (iii) buzón o número telefónico para quejas, sugerencias y/o recomendaciones; e (iv) identificación del personal según el horario.

El objetivo de las entrevistas realizadas al personal de las distintas instituciones es identificar, entre otras cosas: (i) el número de personal con el que cuentan en relación a la demanda de servicios; (ii) el tipo de servicio que se brinda a las víctimas; (iii) la infraestructura material con la que cuentan; (iv) los horarios de atención; (v) la capacitación del personal y el impacto de la misma en las actividades propias de su labor; (vi) la sensibilidad en materia de género por parte del personal; (vii) el conocimiento de los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos; (viii) la institucionalización de la perspectiva de género; (ix) la coordinación con otras instancias para la adecuada canalización de las víctimas y sus familiares; (x) la existencia de rutas claras para la atención de víctimas o protocolos de actuación; (xi) la existencia de registros o bases de datos de los casos atendidos y de quejas presentadas por las usuarias; (xii) la emisión, implementación, registro y seguimiento de medidas de protección y, (xiii) la existencia de métodos de evaluación del riesgo.

Durante las entrevistas, se pueden plantear a las servidoras y servidores públicos casos hipotéticos de diversos tipos de violencia contra las mujeres directamente relacionados con su labor, a fin de identificar si existe claridad en cuánto a la atención que se debe brindar, las instancias que resultan competentes para atender a las víctimas, así como si en su actuar diario reproducen estereotipos de género.

En cuanto a las autoridades encargadas de la procuración de justicia, se debe preguntar de manera específica como mínimo (i) las hipótesis que configuran el delito de feminicidio y cómo investigar y

acreditarlas; (ii) la implementación de protocolos para la investigación de delitos cometidos en contra de las mujeres; (iii) la implementación de protocolos de búsqueda de mujeres desaparecidas; (iv) la implementación de órdenes y medidas de protección; (v) la existencia de bases de datos de evidencias de ADN y, (vi) los procesos de cadena de custodia. Asimismo, se puede solicitar revisar expedientes de casos relacionados con feminicidios y homicidios dolosos de mujeres.

d. Análisis de la documentación realizada por los medios de comunicación

El grupo de investigación puede revisar diferentes medios de comunicación para identificar y sistematizar la información relevante que se encuentre disponible para su investigación, respecto de la solicitud de declaratoria de AVGM.

El objetivo es documentar el contexto de la entidad federativa de que se trate, a través de la identificación de: (i) la situación de los derechos humanos de las mujeres en general; (ii) la situación o incidencia de la violencia contra las mujeres en la entidad federativa de que se trate; (iii) los planteamientos públicos de autoridades respecto de los temas anteriores; (iv) los planteamientos públicos de líderes sociales, políticos o religiosos respecto de la situación de violencia contra las mujeres; (v) la respuesta y actitud social ante las violaciones a los derechos humanos de las mujeres; (vi) la información relacionada con casos concretos sobre violencia contra las mujeres; y (vii) cualquier otra información que se considere relevante relacionada con la vigencia y garantía efectiva de los derechos humanos en el estado de que se trate.

Para efectos de la documentación referida con anterioridad, se pueden consultar por cualquier vía como fuentes de información periódicos impresos de circulación nacional, periódicos impresos de circulación local, periódicos digitales, revistas impresas de circulación nacional, revistas impresas de circulación local, revistas digitales, noticias emitidas por emisoras de radio nacionales y locales que cuenten con soporte grabado, blogs de periodistas, líderes sociales, religiosos o políticos y cualquier fuente de información impresa o digital utilizada por comunicadores sociales que pueda ser relevante a juicio del grupo de investigación.

e. Estudio de la información documentada por instituciones académicas y de investigación y/o personas expertas

El grupo de investigación puede considerar y analizar las diferentes investigaciones realizadas por instituciones académicas y de investigación locales o nacionales y/o personas expertas, relacionadas con la garantía efectiva de los derechos humanos de las mujeres en la entidad federativa.

El objetivo de la consulta de estudios e investigaciones sobre la situación de violencia en el territorio determinado por la solicitud es profundizar en las causas, orígenes y factores que propician y reproducen el fenómeno de violencia en contra de las mujeres en el estado del que se trate, así como las circunstancias y el contexto particular en el que se desarrolla dicho fenómeno.

Dichas investigaciones, de ser el caso, deben valorarse a partir de la pertinencia académica y objetividad con que hayan sido realizadas.

f. Análisis de la información documentada por los organismos autónomos de derechos humanos y por organismos internacionales

El grupo de investigación puede analizar las recomendaciones en materia de violencia contra las mujeres emitidas por el organismo público autónomo de derechos humanos de la entidad federativa, así como las recomendaciones en la materia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto de dicha entidad.

El grupo de investigación puede incorporar a su investigación cualquier otro tipo de documento relativo a la violencia contra las mujeres que haya sido emitido por las instituciones señaladas anteriormente.

Cualquier información que provenga de un organismo internacional de derechos humanos relacionada con el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres en el territorio de que se trata, puede ser utilizada por el grupo de investigación para analizar casos concretos de violaciones a derechos humanos y/o el contexto descrito en la solicitud.

g. Investigación basada en fuentes de información oficial

De conformidad con el artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Acceso, el grupo de investigación puede solicitar a las autoridades federales y locales todo tipo de información y documentación que tenga relación con la investigación.

Asimismo, el grupo puede recopilar y analizar la información estadística de fuentes oficiales tales como los bancos estatales de información sobre casos de violencia contra las mujeres; las Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares; el Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia de la Secretaría de Salud; los Censos Nacionales de Procuración de Justicia; los censos de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia de la entidad federativa de que se trate, etc.

h. Colaboración de personas expertas durante el proceso de investigación

El grupo de investigación puede solicitar la colaboración de las personas físicas o morales que cuenten con conocimientos técnicos o científicos suficientes para fortalecer el estudio y análisis del contexto de violencia en la entidad federativa y la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en la misma.

Dichas personas pueden brindar su apoyo en aquellos casos en los que su experticia sea necesaria para la investigación especializada en algún área de estudio respecto a la cual el grupo no posea el conocimiento suficiente. Lo anterior, siempre y cuando, la investigación sea indispensable para comprender el contexto de violencia contra las mujeres en la entidad federativa de la que se trate.

El grupo de investigación puede tomar en cuenta la información que proporcionen dichas personas para la integración de su informe. Sin embargo, las personas físicas o morales que colaboren en la investigación, no deben ser consideradas integrantes del grupo de investigación, ni cuenten con voto para la toma de decisiones.

****

Los mecanismos de investigación anteriores no deben entenderse como un listado cerrado. El grupo de investigación puede acordar otros mecanismos que considere idóneos para el desarrollo de la investigación.

4. Proceso de adjudicación e integración del informe

Para la integración del informe por parte del grupo de investigación, se lleva a cabo, como ya se mencionó, el proceso de adjudicación bajo el *principio de contradicción*.

En este sentido, a partir de toda la información obtenida por el grupo de investigación, éste analiza la postura o información aportada tanto por la solicitante, como por el gobierno de la entidad federativa de que se trate, así como por cada una de las fuentes de información consultadas durante el

desarrollo de la investigación, del resultado de las entrevistas y de la revisión de expedientes. A partir del análisis de las distintas posiciones encontradas, el grupo de investigación emite sus conclusiones.

Dicho ejercicio debe ser realizado en el marco del análisis del contexto de violencia que, en su caso, exista en la entidad federativa de la que se trate, respecto de cada una de las obligaciones generales del estado, establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el derecho internacional de los derechos humanos.

El informe que debe elaborar el grupo de investigación debe estructurarse conforme a los siguientes apartados:

1. El primer apartado es el introductorio, en el cual en un lenguaje claro y comprensible se debe describir la naturaleza de la figura de alerta de violencia de género y su procedimiento, así como la metodología adoptada por el grupo de investigación para la realización de su investigación. Esta sección tiene un propósito pedagógico, puesto que el objetivo es que la sociedad pueda comprender el informe, así como lo que implica una alerta de violencia de género.

2. En la segunda parte del informe, en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, se debe describir puntualmente el procedimiento seguido para la admisión de la solicitud de la alerta, la conformación del grupo de investigación y las actividades llevadas a cabo por el mismo, hasta la emisión del informe.

3. En el tercer apartado, se debe hacer referencia al análisis que realiza el grupo de investigación respecto de la procedencia de la solicitud de implementación de medidas provisionales.

4. Por su parte, el cuarto apartado debe contener el análisis respecto del contexto existente en la entidad federativa de la que se trate. Esta sección se divide en dos partes. La primera consiste en el análisis de cifras y datos oficiales, que si bien deben usarse con cautela y no son determinantes debido a las distintas metodologías empleadas para su obtención, deben ser analizadas por el grupo de investigación para ubicar la situación de violencia contra las mujeres de manera general, en la entidad federativa correspondiente. La segunda parte de este apartado consiste en la confrontación por parte del grupo de trabajo de la información proporcionada por la solicitud, el gobierno del estado y las distintas entrevistas realizadas, con las obligaciones generales del estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, así como de prevenir e investigar las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, sancionar a las personas responsables y reparar integralmente a las víctimas, consagradas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, este apartado constituye la parte sustantiva del informe a partir de la cual, bajo el principio de contradicción, el grupo de investigación debe obtener sus conclusiones.

5. En el apartado quinto del informe, el grupo de trabajo debe analizar de manera general los casos de supuestos feminicidios a los que se refiera la solicitud. Como se señaló con anterioridad, la naturaleza administrativa de la investigación que realiza el grupo de investigación delimita su esfera de competencia al análisis de las circunstancias de la entidad sobre la que se señala la existencia de violaciones de los derechos humanos de las mujeres y no le permite pronunciarse sobre casos específicos.

6. Finalmente, el último apartado debe incluir las conclusiones y propuestas a las que llegó el grupo de investigación, a partir del proceso de adjudicación realizado.

Con relación a cada propuesta, el grupo de investigación debe incluir indicadores específicos de cumplimiento que fungirán como los estándares mínimos requeridos al gobierno de la entidad

federativa para considerar que se encuentra o no cumpliendo con las propuestas del grupo de investigación.

## II. SOLICITUD DE DECLARATORIA DE AVGM PARA EL ESTADO DE MÉXICO

### A. Procedimiento seguido respecto de la solicitud de declaratoria de AVGM

#### 1. Análisis de admisibilidad de la solicitud

El 8 de diciembre de 2010 la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (en adelante, CMDPDH) y el Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidio (en adelante, OCNF) presentaron ante la Secretaría Ejecutiva una solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de AVGM.

El 14 de diciembre de 2010 la Secretaría Ejecutiva requirió a las organizaciones solicitantes que acreditaran su personalidad mediante el oficio OFICIO/INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/755/2010. El 20 de diciembre de 2010, el representante de la CMDPDH acreditó su personalidad jurídica, requerimiento que no fue satisfecho por el OCNF.

El 22 de diciembre de 2010 la Secretaría Ejecutiva admitió a trámite la solicitud de AVGM, de conformidad con los artículos 34, 35, párrafo primero y 36, párrafo primero del Reglamento de la Ley General de Acceso, resolución que fue notificada a la organización solicitante mediante OFICIO/INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/770/2010.

El 11 de enero de 2011 el Sistema Nacional resolvió durante su cuarta sesión extraordinaria la improcedencia de la investigación sobre la declaratoria de AVGM solicitada. En contra de dicha determinación, la organización solicitante promovió un juicio de amparo.

El 28 de noviembre de 2011 el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal resolvió otorgar el amparo. En este sentido, ordenó al Sistema Nacional dejar insubsistente el acuerdo 07-E 11/01/2011, de fecha 11 de enero de 2011 y emitir otro, fundado y motivado. Dicha sentencia fue confirmada el 11 de septiembre de 2013 por el 16° Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

El 19 de julio de 2013 el Sistema Nacional celebró su 10ª sesión extraordinaria, en la cual dejó insubsistentes: a) la cuarta sesión extraordinaria, y b) el acuerdo 07-E 11/01/2011 de fecha 11 de enero de 2011. En esa misma fecha, el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito tuvo por cumplida la sentencia de amparo por lo que hace a esos dos actos. Asimismo, el 11 de septiembre de 2013 dicho juzgado emitió una nueva resolución a través de la cual instruye al Sistema Nacional a que acredite que emitió un nuevo acuerdo debidamente fundado y motivado, y determine si se encuentran o no reunidos los requisitos de procedencia de la solicitud.

El 4 de octubre siguiente la Secretaría Ejecutiva emitió el acuerdo INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/1649/2013, a través del cual sustentó la improcedencia de la solicitud, de conformidad con los artículos 36 de la Ley General de Acceso, 32, 33, 34, 35 y 36, párrafo primero de su Reglamento, 1, 6, 8, párrafo segundo, 11, fracción III, 12, fracciones VI y VII, y 15 del Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

Por acuerdo del 28 de octubre de 2013 el Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito ordenó al Sistema Nacional celebrar una nueva sesión en la que estudie y resuelva de manera fundada y motivada si se encuentran o no reunidos los requisitos de procedencia de las

solicitud, y emita el acuerdo correspondiente debidamente fundado y motivado. El 5 de noviembre de 2013, la Presidencia del Sistema Nacional interpuso recurso de queja en contra del acuerdo mencionado. El 26 de febrero de 2014, el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa desechó por improcedente el recurso de queja referido.

El 11 de marzo de 2014 el Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito ordenó al Sistema Nacional llevar a cabo una nueva sesión y emitir un nuevo acuerdo para determinar si la solicitud reunía o no los requisitos de procedencia.

El 28 de abril de 2014, por unanimidad de votos, el Sistema Nacional, presidido por la Secretaría de Gobernación, durante su 13ª sesión extraordinaria declaró la procedencia del inicio de la investigación de la declaratoria de AVGM para el Estado de México.

Mediante acuerdo de 10 de junio de 2014 el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió tener por cumplida la ejecutoria de amparo. En contra de dicho acuerdo, la CMDPDH interpuso un recurso de inconformidad el 16 de julio de 2014. El 10 de septiembre de 2014, el 16° Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito declaró infundado el recurso de inconformidad interpuesto por la organización solicitante.

2. Conformación del grupo de investigación

En 2009, durante la séptima sesión ordinaria, por Acuerdo 04/24/04/2009, el Sistema Nacional, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso, integró al grupo de investigación por la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

El 5 de junio de 2014 la Secretaría Ejecutiva, mediante oficios INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/389-01al 389-04 de 2014, solicitó a las personas titulares de las dependencias referidas anteriormente la designación de representantes del más alto nivel con conocimiento en derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género, para que conformare el grupo de investigación.

Mediante oficio SDHPDSC/FEVIMTRA/1743/2014, de fecha 12 de junio de 2014, la Procuraduría General de la República designó como su representante a la maestra María Teresa Medina Villalobos, Directora General Adjunta de Proyectos de Apoyo a la Función Ministerial en materia de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. En el mismo sentido, la Secretaría de Desarrollo Social, mediante oficio 100.-187, de fecha 20 de junio de 2014, designó a la licenciada Aída Marina Arvizu Rivas, Titular de la Unidad de Igualdad de Género y a la Lic. Araceli García Rico, Directora General Adjunta de Igualdad de Género del Instituto Nacional de Desarrollo Social como sus representantes titular y suplente, respectivamente, y mediante oficio 100.-444, de fecha 22 de octubre de 2014, designó a la Lic. María Antonia González del Castillo, Directora de Equidad de Género y Desarrollo en la Política Social del Instituto Nacional de Desarrollo Social como nueva representante suplente; la Secretaría de Salud, mediante oficio SS-460, de fecha 11 de junio de 2014, designó como su representante a la maestra Aurora del Río Zolezzi, Directora General Adjunta de Equidad de Género; y, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, mediante oficio CONAPRED/PC/394/2014, de fecha 11 de junio de 2014, designó a la maestra Hilda Téllez Lino, Directora General Adjunta de Quejas y Reclamaciones como su representante.

Las personas integrantes del grupo de investigación emitieron dos escritos de fecha 27 de junio de 2014, dirigidos a la Presidenta del Inmujeres y a la Comisionada Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, a través de los cuales les realizaron una cordial invitación para que, por su experticia, representantes de las instituciones a su cargo formen parte de dicho grupo.

Mediante oficio CNPEVM/515-3/2014, de 28 de junio de 2014 la Conavim informó a las integrantes del grupo de investigación que aceptaba la invitación de incorporarse a dicho grupo y designó a la maestra Graciela Rodríguez Manzo, Directora General Adjunta de Asuntos Jurídicos, Promoción de los Derechos Humanos y Atención a Víctimas como su representante. Posteriormente, mediante oficio CNPEVM/409/2015, la Conavim informa sobre la sustitución de su representante por la licenciada Gretha Jimena Vilchis Cordero, Directora General Adjunta de dicha institución. Asimismo, el Inmujeres aceptó la invitación a formar parte del grupo de investigación, y designó al maestro Pablo Navarrete Gutiérrez, Coordinador de Asuntos Jurídicos, como su representante.

3. Conformación de la Comisión Dictaminadora

Como ya se mencionó, mediante el Acuerdo 03-24/04/2009, adoptado en la séptima sesión ordinaria del Sistema Nacional, la Comisión Dictaminadora quedó integrada por la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de las Mujeres.

Mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/DGTPG/DSSV/391/2014, de fecha 5 de junio de 2014 la Secretaría Ejecutiva solicitó al Secretario de Gobernación designara una persona del más alto nivel con conocimiento en derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género para que formara parte de la Comisión Dictaminadora. La misma solicitud dirigió al Procurador General de la República, a través de oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/820/2014 y a la Secretaria de Salud, mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/821/2014, ambos de fecha 13 de octubre de 2014.
El 15 de enero de 2015, mediante oficio CNPEVM/408/2015, la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, nombró a la Licda. Katya Nallely Vera Morales, como integrante de esta Comisión. Por su parte, mediante oficio INMUJERES/PRESIDENCIA/CAJ/823/2014, de fecha 13 de octubre de 2014 el Instituto Nacional de las Mujeres designó a la licenciada María Marcela Eternod Arámburu, Secretaria Ejecutiva, como su representante.

Asimismo, mediante oficio SDHPDSC/1770/2014, de fecha 23 de octubre de 2014, la Procuraduría General de la República designó al Lic. José Galileo de López Juárez, Director General Adjunto de Coordinación Ejecutiva de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia y Trata de Personas como integrante de dicha Comisión. Igualmente, mediante oficio SS-460-2014, la Secretaría de Salud designó a la doctora Prudencia Creón Mireles, Directora General del Centro Nacional de Equidad de Género como integrante de la Comisión Dictaminadora, nombramiento que fue sustituido mediante el oficio número SS-845-2014 por medio del cual se designó al Dr. Ricardo Juan García Cavazos, en su calidad de nuevo Director General del Centro Nacional de Equidad de Género.

4. Sesiones de trabajo del grupo de investigación

El grupo de investigación, tal como se detalla en este apartado, celebró ocho sesiones ordinarias y dos extraordinarias; realizó cinco visitas *in situ* al Estado de México; llevó a cabo 23 entrevistas a víctimas, familiares y organizaciones de la sociedad civil, así como a 43 personas encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia; realizó el levantamiento de información a todas las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas; revisó diversos expedientes de casos de feminicidios y homicidios dolosos de mujeres, y solicitó información adicional a diversas autoridades tanto del ámbito federal como local. Adicionalmente, investigó *motu proprio* información de: a) estadísticas oficiales; b) fuentes periodísticas nacionales y locales y, c) estudios y diagnósticos

locales, nacionales e internacionales, respecto de la situación de violencia contra las mujeres en la entidad.

El 27 de junio de 2014 se llevó a cabo la primera sesión del grupo de investigación, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

a. Instalación formal del grupo de investigación;
b. Adopción de los lineamientos internos;
c. Invitación a la Conavim y al Inmujeres a formar parte del grupo;
d. Designación de la Conavim como coordinadora del grupo;
e. Análisis de la solicitud de AVGM en el Estado de México, y
f. Aprobación del calendario de las siguientes sesiones de trabajo.

Del 1° al 10 de julio del año en curso el grupo de investigación trabajó en la elaboración de la metodología para la investigación exhaustiva de la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en el Estado de México. Igualmente, del 13 al 17 del mismo mes y año, realizó las observaciones finales al documento metodológico para su posterior aprobación.

El 25 de julio de 2014 se llevó a cabo la segunda sesión del grupo de investigación, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

a. Aprobación de la metodología de trabajo;
b. Análisis del informe presentado por el gobierno del Estado de México;
c. Estudio y formulación de las preguntas adicionales, relativas al informe que presentó el gobierno del Estado de México;
d. Solicitud de información adicional al OCNF, en su calidad de organización solicitante;
e. Solicitud de información a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en relación a las recomendaciones y la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en dicha entidad; y
f. Aprobación del calendario de las siguientes sesiones de trabajo.

Del 28 de julio al 8 de agosto del año en curso el grupo de investigación analizó la información proporcionada por el gobierno del Estado de México, así como sus anexos y la que se obtuvo de diversas fuentes, con la finalidad de identificar y definir qué tipo de información es de mayor relevancia para el propósito de estudiar los hechos y situaciones sometidas a su conocimiento en la solicitud, así como para precisar preguntas adicionales que podrían generarse en las entrevistas, a partir de la información proporcionada por el estado.

El 12 de agosto de 2014 se llevó a cabo la tercera sesión del grupo de investigación, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

a. Aprobación de las preguntas adicionales a formular al gobierno del Estado de México;
b. Definición de las autoridades locales y municipales a visitar por el grupo de investigación y de la ruta de visitas *in situ* a autoridades municipales de Toluca, Ecatepec, Tlalnepantla de Baz, Texcoco, Valle de Chalco y Nezahualcóyotl.
c. Acuerdo para invitar a ONU Mujeres a que asista, en calidad de observadora, a las sesiones del grupo; y
d. Aprobación del calendario de trabajo.

Los días 26 y 27 de agosto de 2014, el grupo de investigación realizó su primera *visita in situ* al municipio de Toluca. En esta visita el grupo realizó 14 entrevistas a diversas autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia. En este sentido, se visitaron las siguientes instancias:

| 26 y 27 de agosto de 2014 - Toluca |
|---|
| Hospital General "Lic. Adolfo López Mateos" |
| Hospital Materno Perinatal "Mónica Pretelini Sáenz" |
| Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social |
| Centro de Justicia para las Mujeres de Toluca |
| Brigada de Seguimiento |
| Unidad de Atención y Reeducación a Personas que Ejercen Violencia de Género |
| Centro de Prevención y Atención al Maltrato y a la Familia |
| Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género |
| Fiscalía Especializada en Feminicidios |
| Fiscalía Especializada de Homicidios |
| Fiscalía Especializada para la atención de los delitos relacionados con la Trata de Personas |
| Fiscalía Especializada para la Investigación de Personas Desaparecidas, No Localizadas, Ausentes o Extraviadas |
| Agencia del Ministerio Público Especializada en Violencia Familiar, Sexual y de Género |
| Policía Municipal |

Los días 2 y 3 de septiembre el grupo de investigación realizó su segunda visita *in situ*. En esta ocasión visitó los municipios de Ecatepec y Tlalnepantla, y realizó 13 entrevistas a diversas autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres víctimas de violencia. En este sentido, se visitaron las siguientes instancias:

| 2 de septiembre de 2014 - Ecatepec |
|---|
| Hospital General Ecatepec **"Las Américas"** |
| Unidad de Atención a Mujeres, sus Hijas e Hijos en Situación de Violencia |
| Agencia del Ministerio Público Especializada en Violencia Familiar, Sexual y de Género |
| Instituto de Atención a Víctimas del Delito |
| Centro de Prevención y Atención al Maltrato y a la Familia |
| Policía Municipal |

| 3 de septiembre de 2014 – Tlalnepantla de Baz |
|---|
| Hospital General de **Tlalnepantla "Valle Ceylán"** |
| Unidad de Atención a Mujeres, sus Hijas e Hijos en Situación de Violencia |
| Agencia del Ministerio Público Especializada en Violencia Familiar, Sexual y de Género |
| Instituto de Atención a Víctimas del Delito |
| Centro de Prevención y Atención al Maltrato y a la Familia |
| Policía Municipal |

Los días 9, 10 y 11 de septiembre de 2014 el grupo de investigación realizó una tercera vista *in situ*. En esta ocasión visitó a 16 autoridades encargadas de atención y procuración de justicia en los municipios de Nezahualcóyotl, Texcoco y Valle de Chalco. Así, se visitaron las siguientes instancias:

| 9 de septiembre de 2014 - Nezahualcóyotl |
|---|
| Hospital General **Nezahualcóyotl "Dr. Gustavo Baz Prada"** |
| Unidad de Atención a Mujeres, sus Hijas e Hijos en Situación de Violencia |
| Instituto de Atención a Víctimas del Delito |
| Centro de Prevención y Atención al Maltrato y a la Familia |
| Policía Municipal |

| 10 de septiembre de 2014 – Texcoco |
| --- |
| Hospital General Texcoco **"Guadalupe Victoria Centenario"** |
| Unidad de Atención a Mujeres, sus Hijas e Hijos en Situación de Violencia |
| Agencia del Ministerio Público Especializada en Violencia Familiar, Sexual y de Género |
| Instituto de Atención a Víctimas del Delito |
| Centro de Prevención y Atención al Maltrato y a la Familia |
| Policía Municipal |

| 11 de septiembre de 2014 - Valle de Chalco Solidaridad |
| --- |
| Hospital General Valle de Chalco Solidaridad Xico **"Dr. Fernando Quiroz Gutiérrez"** |
| Agencia del Ministerio Público Especializada en Violencia Familiar, Sexual y de Género |
| Instituto de Atención a Víctimas del Delito |
| Centro de Prevención y Atención al Maltrato y a la Familia |
| Policía Municipal |

Del 16 al 19 de septiembre de 2014 el grupo de investigación efectuó la sistematización de la información obtenida durante las visitas *in situ* realizadas a las diversas autoridades antes mencionadas.

El 23 de septiembre de 2014 se llevó a cabo la cuarta sesión del grupo de investigación, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

a. Recuento e intercambio de experiencias, en relación con las visitas *in situ* realizadas a diversas autoridades del Estado de México;
b. Aprobación para que integrantes del grupo de investigación realicen visitas *in situ* y a las autoridades de procuración de justicia, para revisar carpetas de investigación y expedientes en materia de feminicidios.
c. Aprobación para destinar la quinta sesión del grupo de investigación para reunirse con la organización solicitante y para entrevistar a organizaciones de la sociedad civil especialistas en el tema.

Del 30 de septiembre al 10 de octubre, el grupo de investigación analizó la información adicional presentada por el gobierno del Estado de México y realizó un análisis estadístico comparativo de la información presentada por el gobierno del Estado de México y la solicitante.

El 16 de octubre de 2014, el grupo de investigación llevó a cabo una sesión extraordinaria, en la cual se entrevistaron a las siguientes organizaciones:

| 16 de octubre de 2014 - Entrevistas realizadas a Organizaciones de la Sociedad Civil |
| --- |
| Fundación un Pétalo de Esperanza, A.C. |
| Comité Pro Derechos Humanos de la Mujer del Valle de México. |
| Derechos Humanos de los Niños y la Mujer A.C. |
| Organización Yacocihuatl por la Dignidad de la Mujer y sus Derechos Humanos A.C. |
| Consejo de Mujeres Defensoras de los Derechos Humanos y de la Familia A.C. |
| Fundación vive 100% Mujer A.C. |

El 17 de octubre de 2014, se llevó a cabo la quinta sesión del grupo de investigación, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

a. Planteamiento de sugerencias por parte de la CMDPDH y del OCNF, en torno al trabajo del grupo de investigación.
b. Recepción de información adicional por parte de ambas organizaciones relativa a la situación de violencia contra las mujeres y feminicidios en el Estado de México en el período de 2005 a 2014.
c. Entrevista con la representante de la Asociación de Mujeres Abrazando México, A.C., en torno a la información con la que cuente, relativa a la situación de la violencia contra las mujeres y feminicidios en el Estado de México, en el período de 2005 a 2014[4].

Los días 23 y 24 de octubre del año en curso, el grupo de interinstitucional y multidisciplinario realizó una cuarta visita *in situ*. En esta ocasión, visitó las Fiscalías de Feminicidio correspondientes a Tlalnepantla y Toluca para revisar diversos expedientes y carpetas de investigación de feminicidios y homicidios de mujeres.

El 7 de noviembre del 2014, el grupo de investigación llevó a cabo su quinta visita *in situ* a la Fiscalía de Feminicidios de Toluca para continuar con la revisión de expedientes y carpetas de investigación en materia de homicidios dolosos de mujeres, feminicidios y personas desaparecidas, y a la Fiscalía General de Asuntos Especiales para entrevistar a las y los servidores públicos adscritos a ella.

El 12 de noviembre del año en curso, el grupo de investigación celebró su sexta sesión ordinaria, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

a. Entrevista a cuatro familiares víctimas de feminicidio y de desaparición en el Estado de México.
b. Discusión sobre la información obtenida a partir de las entrevistas realizadas a familiares de víctimas de feminicidio y de desaparición.
c. Discusión e intercambio de experiencias en relación a la última visita *in situ* del grupo de investigación.

El 13 de noviembre, el grupo de investigación llevó a cabo su séptima sesión ordinaria, en la cual se desahogaron los siguientes puntos:

a. Reunión con las y los representantes de la organización solicitante y del ONCF en la cual se realizaron observaciones al documento presentado por ambas organizaciones en la quinta reunión ordinaria del grupo de investigación; y, se recibieron observaciones e información adicional por parte de dichas organizaciones.
b. Estudio sobre los resultados obtenidos de la revisión de expedientes de homicidios dolosos, feminicidio y desapariciones en el estado de México.
c. Aprobación del calendario de las siguientes actividades y sesiones del grupo de investigación.

El 20 de noviembre de 2014, el grupo de investigación llevó a cabo su octava sesión ordinaria, en la cual se entrevistaron a las siguientes organizaciones:



| 20 de noviembre de 2014 - Entrevistas realizadas a Organizaciones de la Sociedad Civil |
|---|
| Brigada Callejera de Apoyo a la Mujer E. M. A.C. |
| Iniciativas Humanas y Sociales A.C. |



[4] Si bien, la entrevista estaba programada para llevarse a cabo en dicha sesión, por cuestiones de agenda, esta se realizó el 3 de noviembre de 2014.

| |
|---|
| Vivir sin Violencia y con Equidad A.C. |
| Centro de Investigaciones para la Equidad, Política Pública y Desarrollo S.C/Observatorio Género, Violencias y Derechos Humanos |
| Coalición Regional Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe A.C |

El 22 de noviembre de 2014, el grupo de investigación llevó a cabo su segunda sesión extraordinaria en la cual se reunió con un grupo de familiares de mujeres víctimas de desaparición y feminicidio en el Estado de México, algunos de sus representantes y con el OCNF, a fin de escuchar sus testimonios.

5. Información solicitada por el grupo de investigación

El 30 de junio de 2014, mediante oficio CNPEVM/503/2014, como ya se mencionó, la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, solicitó al gobierno del Estado de México que presentara información relativa a la solicitud de investigación sobre la procedencia de la declaratoria de AVGM, dentro de los 15 días hábiles siguientes, de conformidad con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

Asimismo, se le informó que los hechos expuestos en la solicitud están prevalidos de una presunción de veracidad que se debe mantener, salvo que obren elementos suficientes, derivados de la información proporcionada por las autoridades o de la investigación que, por iniciativa propia, realiza el grupo de investigación que los desvirtúe. En este sentido, se comunicó al gobierno del Estado de México que, adicionalmente a la información solicitada, podría enviarse al grupo de investigación toda aquella información que se considerara pertinente para la investigación.

El 21 de julio de 2014, el Estado de México presentó la información solicitada, a través de oficio CJ/01395/2014, acompañando los medios de prueba correspondientes.

El 30 de julio de 2014, el grupo de investigación solicitó al OCNF, mediante oficio CNPEVM/588/2014, información con la que contara, relativa a la situación de violencia contra las mujeres y feminicidios en el Estado de México.

A través de los oficios CNPEVM/677/2014 y CNPEVM/678/2014, de fecha 19 de agosto de 2014, la Conavim solicitó a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, brindar la información con la que dichos organismos contaran relativa a la violación de los derechos humanos de las mujeres en el Estado de México, así como las recomendaciones y estudios que tuvieran al respecto, especialmente los relacionados con la violencia contra las mujeres y feminicidios.

El 21 de agosto de 2014, el grupo de investigación solicitó al gobierno del Estado de México, mediante oficio CNPEVM/676/2014 algunas aclaraciones respecto de la información que éste remitiera en un primer momento.

El 28 de agosto de 2014 la Conavim recibió, a través del oficio 400C1A0000/226/2014 de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, información relativa a los derechos humanos de la mujer en esa entidad.

El 2 de septiembre de 2014 el gobierno del Estado de México, mediante oficio CJ/1876/2014, solicitó a la Conavim una prórroga para entregar la información solicitada, misma que fue concedida por un plazo de 15 días hábiles.

El gobierno del Estado de México, remitió la información solicitada por el grupo de investigación, el 26 de septiembre del mismo mes y año, a través del oficio CJ/1972/2014.

El 17 de octubre de 2014, la CMPDPDH y el OCNF presentaron al grupo de investigación sus sugerencias, argumentos e información adicional relativa a la situación de la violencia contra las mujeres en el Estado de México.

El 22 de noviembre, un grupo de familiares de víctimas de feminicidio y desaparición en el Estado de México, acompañado por parte el OCNF, presentó información adicional relativa a sus propios casos.

B. Análisis *ex officio* de la procedencia de una solicitud de medidas provisionales

El grupo de investigación determinó que no se consideraba necesaria una solicitud de medidas provisionales, en virtud de que durante el desarrollo de su investigación, los hechos de los que tuvo conocimiento, no reunían las condiciones de gravedad y urgencia para solicitar la adopción de medidas provisionales de seguridad y justicia, a fin de evitar daños irreparables a personas específicas provocados por la ocurrencia de actos de violencia contra las mujeres en el territorio determinado en la solicitud.

C. El *corpus iuris* utilizado por el grupo de investigación para el análisis del caso

El grupo de investigación asumió como criterio de interpretación la existencia de un conjunto normativo armónico y coherente integrado por las normas de derechos humanos de la Constitución, las normas de la materia contenidas en los tratados internacionales de los que México es parte, así como otras normas en normas nacionales y locales.

Dentro de las normas utilizadas se encuentran:

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM);
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH);
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP);
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, CEDAW);
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH);
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante, Convención de Belém do Pará);
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento;
- Ley General de Víctimas;
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México (en adelante, Ley local de acceso), y
- Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar del Estado de México.
- Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México.
- Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México.
- Ley de Protección de Víctimas del Delito para el Estado de México.

Asimismo, el grupo de investigación tomó como parámetro normativo la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) en el caso *González y otras* ***("Campo algodonero")***, así como las Recomendaciones Generales 19, 25, 26, 27 y 28 por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y *la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing-1995*.

## III. SOLICITUD PRESENTADA PARA LA INVESTIGACIÓN DE DECLARATORIA DE AVGM EN EL ESTADO DE MÉXICO

A. Contenido y alcance de la solicitud

La solicitud inicial contiene un conjunto de hechos y situaciones que, a juicio de la solicitante, justifican la declaratoria de una AVGM por violencia feminicida en el Estado de México.

A partir de la información aportada por la solicitante, a continuación se describe el contexto expuesto por la misma en la solicitud inicial y se identifican criterios generales de los casos que considera como feminicidio. Cabe aclarar que únicamente se realiza una síntesis de los argumentos planteados en la solicitud, por lo que no debe entenderse, en ningún sentido, que los enunciados fácticos o jurídicos que se presentan son parte de las conclusiones del grupo de investigación.

B. Contexto descrito en la solicitud inicial

De acuerdo a lo expresado en la solicitud inicial, en el Estado de México existe un contexto de violencia feminicida y sistemática, el cual vulnera los derechos humanos de las mujeres que habitan o transitan por su territorio. La solicitante argumenta que dicho contexto es tolerado y fomentado por una cultura misógina permeada tanto en el actuar de la sociedad como en el de las autoridades estatales.

En la solicitud se sostiene que en el Estado de México concurren dos tipos de feminicidios: i) los cometidos por conocidos, que en un alto porcentaje suceden en el ámbito familiar y son perpetrados por la pareja de la víctima y, ii) los cometidos por desconocidos, respecto de los cuales, en muchas ocasiones, las víctimas no son identificadas por las autoridades.

La solicitante argumenta que el Estado de México es una zona de tránsito de migrantes internos y externos. Asimismo, señala que es la tercera entidad federativa en donde se registran más actos de violencia contra las personas migrantes y que las mujeres se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad por su condición de género. En este sentido, indica que las mujeres migrantes son víctimas de violencia sexual o de trata de personas.

Según lo expresado en la solicitud inicial, a partir de la información obtenida del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (en adelante, INEGI), el Estado de México ocupa el segundo lugar a nivel nacional de mujeres de 15 años en adelante que han sufrido incidentes de violencia comunitaria, tasa que representa el doble de la media nacional. La solicitante argumenta que de las doce entidades federativas monitoreadas por el OCNF, el Estado de México es la entidad con mayor número de víctimas de homicidios dolosos de mujeres.

Cabe señalar que conforme a la información adicional presentada por el OCNF y la solicitante a solicitud del grupo de investigación, durante el 2011, el 56.87% de las mujeres de 15 años en adelante sufrieron algún tipo de violencia en su última relación de pareja.

La solicitante manifiesta que el Estado de México no cuenta con registros oficiales claros ni convincentes sobre la cantidad de mujeres asesinadas y desaparecidas. Además, arguye que existe violencia institucional que perpetúa el contexto de impunidad, la cual se caracteriza por: i) las irregularidades en las investigaciones de los casos; ii) la demora en iniciar las investigaciones, así como la lentitud e inactividad en las mismas; iii) la negligencia en la recolección y desahogo de las pruebas; iv) la falta de identificación de las víctimas; v) la pérdida de información y el extravío de las pruebas bajo custodia del Ministerio Público; vi) la falta de entendimiento de las agresiones a mujeres como parte del fenómeno de violencia de género y, vii) la omisión por parte de las autoridades encargadas de la procuración de justicia y su actitud discriminatoria ante la denuncia de casos de violencia contra las mujeres.

De igual forma, según lo referido en la solicitud, la falta de capacitación de las autoridades en materia de violencia de género y derechos humanos de las mujeres resulta evidente.

Por otra parte, la solicitante considera que el protocolo de investigación para el delito de feminicidio sólo contempla este delito en el ámbito familiar, lo que impide que las investigaciones se lleven a

cabo con la debida diligencia. Del mismo modo, considera que el número de sentencias condenatorias por feminicidios es muy reducido en relación con el número de casos consignados.

Finalmente, según la información adicional presentada por el OCNF y la solicitante, de febrero de 2011 a septiembre de 2012, la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (en adelante, PGJEM) reportó que se han emitido 1,558 medidas de protección y 156 medidas cautelares sin que se tenga conocimiento del contenido éstas.

C. Casos descritos en la solicitud inicial

La solicitante refiere que de acuerdo a la información proporcionada por la PGJEM, en el período comprendido del año 2005 a agosto de 2010, tuvieron lugar 922 casos de homicidios de mujeres. Asimismo, la solicitante indica que hubo un incremento del 100% de homicidios de mujeres de 2005 a 2009, esto es, de 98 a 205 casos, respectivamente.

Cabe señalar que según la información adicional presentada por el OCNF y la solicitante a solicitud del grupo de investigación, de 2010 a 2014 se registró un incremento en la violencia ejercida contra niñas y mujeres en el Estado de México. De conformidad con dicha información, en el período comprendido de 2011 al 2013, la PGJEM registró la comisión de aproximadamente 840 homicidios de mujeres. Según lo referido por el OCNF y la solicitante sólo 145 de estos homicidios se investigaron como feminicidios a pesar de que la mayoría presentaba características feminicidas.

Asimismo, el OCNF y la solicitante indicaron que de 2011 a 2012, la PGJEM documentó 1,258 casos de mujeres desaparecidas, de las cuales el 60% eran niñas de entre 10 y 17 años de edad. Respecto a estos casos, señalaron que a la fecha se desconoce el estatus o la situación que guarda la búsqueda de las mismas.

Ahora bien, según lo reportado en la solicitud inicial, el 54% de los homicidios cometidos en el período comprendido del año 2005 a agosto de 2010, se concentraron en los municipios más poblados, tal como se muestra en la siguiente tabla:

| MUNICIPIOS DONDE SE CONCENTRARON EL 54% DE LOS HOMICIDIOS DOLOSOS CONTRA MUJERES | | |
|---|---|---|
| | MUNICIPIO | NÚMERO DE CASOS DE FEMINICIDIO |
| 1. | Ecatepec de Morelos | 118 |
| 2. | Nezahualcóyotl | 71 |
| 3. | Tlalnepantla de Baz | 53 |
| 4. | Toluca de Lerdo | 45 |
| 5. | Chimalhuacán | 42 |
| 6. | Naucalpan de Juárez | 40 |
| 7. | Tultitlán | 35 |
| 8. | Ixtapaluca | 31 |
| 9. | Valle de Chalco | 30 |
| 10. | Cuautitlán Izcalli | 25 |

Según se expresa en la solicitud inicial, con base en la información reportada por la PGJEM, los municipios enlistados también ocuparon los primeros lugares en denuncias por casos de violencia sexual. En este sentido, indica que de las 4,773 denuncias de violencia sexual registradas en el estado en el período de 2009 a 2010, el 62.6% se registraron en estos municipios.

Por su parte, según la información adicional presentada por el OCNF y la solicitante, que corresponde al periodo comprendido entre 2010 y 2014, los municipios con mayor número de

homicidios de mujeres son Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Chalco y Tlalnepantla de Baz. En este sentido, manifestaron que en Ecatepec de Morelos, las mujeres son arrojadas a lugares donde transitan automóviles, sin vigilancia, ni alumbrado público. Por su parte, señalaron que en el municipio de Nezahualcóyotl los cuerpos de las mujeres son arrojados en terrenos baldíos, casas abandonadas, basureros o avenidas sin iluminación o en pésimas condiciones.

Asimismo, señalaron que en Chimalhuacán la mayoría de los casos se encuentran en impunidad. Respecto del municipio de Chalco refirieron que las mujeres son desechadas, en bolsas de basura o atadas, y arrojadas en Santa Catarina Ayotzingo, Zapata o en la cabecera municipal de Chalco.

Finalmente, por lo que respecta a Tlalnepantla de Baz manifestaron haber documentado desapariciones de mujeres y niñas en plazas comerciales, lugares cercanos a sus casas y escuelas, quienes posteriormente fueron encontradas en la autopista México-Querétaro, a la altura del libramiento a Lago de Guadalupe o en la colonia Providencia.

En este sentido, la solicitud inicial refiere que, según datos proporcionados por la PGJEM, en el 60.63% de los casos las mujeres murieron como consecuencia de traumatismos craneoencefálicos, heridas punzocortantes y asfixia. Es decir, 6 de cada 10 mujeres asesinadas en el Estado de México fueron víctimas de un alto grado de violencia mediante el uso excesivo de la fuerza. Asimismo, refiere que en un 59.76% de los casos de homicidios dolosos de mujeres documentados, los cuerpos de las víctimas fueron encontrados en lugares públicos.

La solicitud inicial refiere que el OCNF monitoreó doce entidades federativas en el 2007, 2008 y 2009, y registró 542 casos de asesinatos de niñas y mujeres en el Estado de México, de los cuales 205 ocurrieron en 2009. Según dicho monitoreo, se considera que el Estado de México es la entidad con mayor número de mujeres víctimas de violencia de las entidades monitoreadas.

Asimismo, la solicitante hace referencia a que la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de México reportó que del 2005 al 2009, 672 mujeres fueron asesinadas de manera violenta, quienes presentaron huellas de tortura y violencia sexual. Además, indicó que nueve de cada diez asesinatos (89% de los casos) permanecen en la impunidad y sólo 76 personas han sido sentenciadas.

En relación con la edad de las mujeres asesinadas la solicitud inicial señala que, conforme a la información proporcionada por la PGJEM, el 28.09% tenía entre 21 y 30 años de edad, el 18.22% entre 31 y 40 años, y el 18.11% entre 11 y 20 años. A partir de lo anterior, la solicitante argumenta que en casi la mitad de los casos (46.20%), la víctima tenía entre 11 y 30 años de edad.

En cuanto al estado civil de las víctimas, con base en la información presentada por la PGJEM, la solicitante refiere que el 43.81% de las mujeres eran solteras, el 22.89% estaban casadas y el 15% vivían en unión libre. En cuanto a su ocupación, se indica que el 42.63% eran mujeres que realizaban actividades fuera del ámbito doméstico.

Por lo que hace al origen de las mujeres asesinadas, la solicitud manifiesta que la PGJEM comenzó a registrar esta información en 2009 y reportó que de enero de 2009 a agosto de 2010, el 42.98% eran originarias del Estado de México, el 15.47% de la Ciudad de México, el 10.6% de otros estados y del 30.09% se desconoce su origen.

Respecto de la identidad del agresor, la solicitante afirma que, con base en la información proporcionada por la PGJEM, en el 56.72% de los casos, las autoridades ignoran quién fue la persona agresora y únicamente en un 35.47% se conoce la identidad de la misma, al ser una persona conocida por la víctima quien cometió el homicidio. Asimismo, la solicitante manifiesta que del total de casos en los que se ha identificado a la persona agresora, en un 42% ésta era hombre.

La solicitante refiere un alto grado de impunidad respecto a los casos, ya que de acuerdo con la información presentada por la PGJEM, si bien en la mayoría se ha iniciado una averiguación previa, sólo en el 42% se logró hacer una consignación y únicamente en el 15% se dictó sentencia condenatoria.

## IV. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO EN RELACIÓN A LA SOLICITUD DE AVGM

### A. Contenido y alcance de la información proporcionada

A continuación se describe, de manera general, la información aportada por el gobierno del Estado de México. En este sentido, no debe entenderse que las afirmaciones fácticas o jurídicas que se presentan en este apartado forman parte de las conclusiones del grupo de investigación.

En respuesta a la solicitud de información realizada por parte de la Secretaría de Gobernación, el gobierno del Estado de México remitió información respecto de los casos de muertes de mujeres registrados durante el período comprendido de 2005 a 2010, así como de la normatividad y políticas públicas destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres con las que cuenta la entidad.

### B. Información presentada respecto a los casos de homicidio dolosos de mujeres referidos en la solicitud

En relación con los 922 casos de homicidios dolosos de mujeres, en el periodo de enero de 2005 a agosto de 2010, el gobierno del estado indicó que dichos casos se refieren a muertes de mujeres y no necesariamente a homicidios dolosos de mujeres, en virtud de que, en algunos casos, las causas de muerte de las víctimas corresponden a suicidio, muerte natural, accidentes, aborto, entre otras. Así, el Estado de México refiere tener registrados 771 casos de homicidios dolosos de mujeres en dicho período.

Ahora bien, en respuesta a una segunda solicitud realizada por el grupo de investigación, el gobierno del Estado de México proporcionó información adicional actualizada hasta agosto de 2014. En este sentido, el Estado de México reportó un total de 933 homicidios dolosos de mujeres de 2005 a agosto de 2014[5].

Según la información presentada por el Estado de México, de los 933 casos registrados, la mayoría de las mujeres tenían entre 21 y 30 años de edad (en 273 casos), seguidas por mujeres de entre 11 y 20 años (en 203 casos) y de 31 a 40 años (en 185 casos).

En cuanto a la ocupación de las víctimas, el gobierno del estado señaló que 291 mujeres eran amas de casa, 382 tenían alguna profesión, 121 eran estudiantes, 36 tenían otras actividades y en 103 casos se ignora su situación. Por lo que hace al origen de las víctimas, éste se desconoce en la mayoría de los casos.

Respecto a las causas de muerte, el Estado de México reportó que de los 933 casos registrados de homicidios dolosos de mujeres, 261 murieron por herida producida por arma de fuego, 231 por estrangulamiento (asfixia), 193 por traumatismo craneoencefálico o torácico, 57 por sofocación (asfixia), 52 por herida de arma blanca; dos por sumersión, una fue atropellada, una envenenada, y en los demás casos se desconoce.

[5] De estos casos, 159 corresponden a casos de feminicidios ocurridos dentro del periodo de 2011 a agosto de 2014.

Sobre la relación entre la víctima y la persona victimaria, el Estado de México señaló que en 395 casos existía una relación entre ellas. De estos casos, en 148 eran cónyuges o concubinos; en 83 existía una relación de parentesco (padres, hermanos, tíos, hijos, etcétera); en 80 existía una relación de amistad o se conocían; y, en 84 sostenían una relación de hecho o noviazgo.

Por lo que toca a los municipios de mayor concurrencia en los que fueron localizados los cadáveres, el Estado de México registró en orden de prelación a Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Chimalhuacán, Naucalpan, Tultitlán, Ixtapaluca, Valle de Chalco, Cuautitlán Izcalli y Atizapán de Zaragoza.

En cuanto al estado procesal de los casos, el gobierno del Estado de México reportó que de los 771 casos de homicidios dolosos de mujeres ocurridos de 2005 a agosto de 2010, 358 han sido consignados, 217 se encuentran en trámite, 177 en reserva, diez se remitieron a otros estados por cuestión de competencia y en nueve casos no se ejerció acción penal por muerte de la persona imputada. De estos casos, se reportó que 231 se encuentran concluidos con 187 sentencias condenatorias, trece absolutorias y dos sentencias mixtas.

Por lo que respecta al período de 2011 a agosto del 2014, el estado reportó que de los 159 casos de feminicidios registrados, 63 se encuentran en trámite, en uno se determinó el no ejercicio de la acción penal, 28 están judicializados, 14 cuentan con orden de aprehensión pendiente de cumplir, un caso está en juicio de amparo y 52 cuentan con sentencia (una absolutoria).

Por lo que toca a los delitos de violación y otros delitos sexuales, el Estado de México señaló que del 2005 al 2014 se presentaron 26,079 denuncias de violación y 13,866 respecto de otros delitos sexuales en contra de niñas y mujeres. El gobierno del Estado de México refirió que debido a que no cuenta con información sistematizada no puede proporcionar información sobre el estado procesal que guardan dichas denuncias ni información sobre las denuncias de violencia familiar que se reportan en dicho período.

Por lo que se refiere a las desapariciones de mujeres y niñas en el periodo de 2005 a 2014, el Estado de México registró 4,281 mujeres y niñas desparecidas, de las cuales reportó que 2,727 fueron localizadas. De éstas, 2,632 fueron encontradas con vida y 95 sin vida.

En relación con la edad de las víctimas, el Estado de México reportó que en dicho periodo el mayor número de víctimas de desaparición se encuentra en mujeres de 15 a 17 años. Asimismo, señaló que los municipios con mayor índice de casos de desaparición de mujeres y niñas son, en orden de prelación, Nezahualcóyotl, Ecatepec, Cuautitlán, Naucalpan de Juárez, Chalco, Ixtapaluca y Atizapán de Zaragoza.

C. Información presentada respecto a la normatividad y políticas públicas existentes destinadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres

El gobierno del Estado de México refirió al grupo de investigación la normatividad existente relacionada con la protección de los derechos humanos de las mujeres.

Por otra parte, en materia de políticas públicas, el gobierno del Estado de México informó que el 19 de enero de 2009 se instaló el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Posteriormente[6], el 27 de enero de 2011 se estableció la creación del Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para

[6] A partir de la entrada en vigor de la Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México y de las reformas realizadas a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México, publicadas el 6 de septiembre de 2010.

Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, cuyo objetivo es la planeación seguimiento, evaluación y monitoreo de las acciones afirmativas y políticas públicas en materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mismas.

Según la información proporcionada por el Estado de México, entre las acciones y acuerdos de dicho Sistema destacan: la instalación de las Unidades de Género y Erradicación de la Violencia al interior de las instancias que integran el Sistema, y la expedición del Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2013-2017 el pasado 4 de julio de 2013.

Asimismo, el estado informó que a partir del 2008 se puso en marcha el programa *Mexiquense por una vida sin violencia* cuyo objetivo es ejecutar acciones específicas para la prevención y atención de los problemas relacionados con la desigualdad, la discriminación y la violencia de género en el Estado de México. En el marco de dicho programa se han diseñado distintas políticas públicas y se han puesto en marcha diversas acciones, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- La creación de 25 Unidades de Atención a Mujeres, sus Hijas e Hijos en Situación de Violencia las cuales brindan servicios de asesoría jurídica, patrocinio jurídico, acompañamiento legal, atención psicológica y asistencia de trabajo social.

- La creación de cuatro Refugios para Mujeres en Situación de Violencia cuyo objetivo es proporcionar seguridad, protección y atención multidisciplinaria e integral a mujeres y a sus hijas e hijos en situación de violencia.

- La operación de las líneas telefónicas *Sin Violencia* 01 800 10 84 053 y *Trata de Personas* 01 800 832 47 45, las cuales brindan atención psicológica y asesoría legal de manera gratuita y confidencial, las 24 horas, los 365 días del año.

- La creación de dos Centros de Atención y Reeducación a Personas que Ejercen Violencia de Género, los cuales brindan atención, información y orientación psicológica, jurídica y de trabajo social, enfocadas a la prevención, detección y/o erradicación de la violencia de género. Dichos Centros atienden a personas canalizadas por la PGJEM, el Tribunal Superior de Justicia, o bien, a personas que acuden por iniciativa propia.

- El establecimiento de la Brigada de Seguimiento, la cual brinda atención jurídica, psicológica y de trabajo social directa a mujeres, sus hijas e hijos cuya situación de violencia haya sido catalogada como alta o media a través de la línea *01 800 Sin Violencia*. El estado informó que mediante la realización de visitas domiciliarias, el personal de la Brigada de Seguimiento verifica el estado físico y emocional, así como el riesgo en el que se encuentran las personas que solicitan apoyo. De igual forma, se indicó que se realiza el seguimiento correspondiente a través de la intervención en crisis, atención psicoterapéutica especializada, así como asesoría y acompañamiento jurídico, canalización y apoyo en materia de trabajo social.

- La operación de tres Unidades Móviles de Atención para Mujeres, sus Hijas e Hijos en Situación de Violencia, a través de las cuales se proporcionan servicios de asesoría jurídica, psicológica y de trabajo social en comunidades alejadas y de difícil acceso en donde no existen unidades de atención.

El gobierno del Estado de México informó que en los últimos años se ha incrementado de manera significativa el presupuesto del programa *Mexiquense por una Vida Libre de Violencia*. En este sentido, mientras que en su primer año de operación (2008) el programa contó con 8 millones de pesos, para el año 2013 se destinaron un total de 70 millones de pesos.

Igualmente, el estado reportó que el 7 de marzo de 2014 se puso en funcionamiento el Centro de Atención Integral para Mujeres con el objetivo de generar alternativas de apoyo a las mujeres mexiquenses a través del empoderamiento económico y el fortalecimiento de sus capacidades productivas.

Por otro lado, el gobierno manifestó que, en materia de salud, existen 42 Servicios Especializados en Prevención y Atención a la Violencia Familiar y de Género del Instituto de Salud del Estado de México que operan conforme al *Manual de Operación de Modelo Integrado para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual* del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva que recoge el contenido de la NOM-046 SSAA2-2005.

Por lo que se refiere a la capacitación de servidoras y servidores públicos en materia de perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres, el Estado de México informó que es obligatoria y permanente y que ésta se ha implementado de 2007 a la fecha.

En relación a las campañas destinadas a la promoción, fomento y respeto de los derechos de las mujeres, el estado indicó que de 2006 a 2013 ha implementado, entre otras, las siguientes: i) *De corazón y conciencia siempre sin violencia;* ii) *Compromiso: por una vida sin violencia-rompe el círculo de la violencia;* iii) *Por una vida sin violencia-hogares sin violencia;* iv) *¡Llama y Vive!;* v) *Compromiso con las Mujeres;* vi) las campañas permanentes de igualdad de género en el Sistema de Radio y Televisión Mexiquense; vii) *Mexiquenses contra la violencia hacia las mujeres*, y viii) la campaña informativa y preventiva de la violencia laboral contra las mujeres en los corredores industriales de los municipios de Tlalnepantla, Toluca, Cuautitlán y Lerma.

Asimismo, el estado informó que, entre otras acciones de promoción, se llevaron a cabo las *Jornadas de difusión de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México;* se editó y distribuyó la *Cartilla de derechos de las mujeres*, y se distribuyeron diez episodios de cómics *Valientes y Valiosas, así somos las mujeres*, así como la radio-novela *La violencia contra las mujeres*, a través del Sistema de Radio y Televisión Mexiquense.

En cuanto al sistema de procuración de justicia el estado informó que cuenta con 14 Agencias del Ministerio Público Especializadas en Violencia Familiar, Sexual y de Género, y dos Centros de Justicia para las Mujeres. Asimismo, señaló que en 2011 se creó la Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género, la Fiscalía Especializada en Feminicidios y la Visitaduría contra la Violencia de Género de la PGJEM.

Asimismo, en septiembre de 2013 se creó, por acuerdo del Procurador General de Justicia, el Consejo Mexiquense para la Atención de la Violencia de Género y Feminicidio. Dicho Consejo lleva a cabo la supervisión, revisión y seguimiento de las actuaciones del personal de la PGJEM encargado de la investigación de feminicidios y delitos vinculados con violencia de género, y conoce de inconformidades por malos tratos de las y los servidores públicos hacia las víctimas u ofendidos en la materia.

En cuanto al sistema de información de casos de violencia contra las mujeres, el Estado de México informó que cuenta con los siguientes registros y bases de datos: i) el programa ODISEA que registra los datos de personas desaparecidas; ii) la base de datos *Gestión de cadáveres y restos humanos no identificados* del Instituto de Servicios Periciales del Estado de México; iii) la plataforma del Sistema Automatizado de Denuncias (SAD) que registra el inicio de cada carpeta de investigación con el controlador CITRIX y, iv) el Banco de Datos del Estado de México sobre Casos de Violencia contras las Mujeres (en adelante, Badaemvim).

Por su parte, la Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género lleva una base de datos estadísticos respecto de las medidas de protección otorgadas a favor de las beneficiarias. A su vez, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México implementa registros administrativos sobre violencia contra las mujeres y las órdenes de protección otorgadas a las mismas.

Finalmente, el estado informó que en materia de investigación con perspectiva de género, se cuenta con el Protocolo y Principios Básicos en la Investigación y Atención de los Delitos contra la Libertad Sexual, y el Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Feminicidio. Asimismo, señaló que cuenta con el Protocolo de Actuación para la Búsqueda, Investigación y Localización de Personas Desaparecidas o Extraviadas, el cual cuenta con un apartado específico para el caso de desaparición de mujeres.

## V. ANÁLISIS DEL GRUPO INTERINSTITUCIONAL Y MULTIDISCIPLINARIO SOBRE LA INVESTIGACIÓN DE AVGM EN EL ESTADO DE MÉXICO

### A. Contexto del Estado de México en materia de violencia contra las mujeres

El grupo de investigación considera muy importante hacer de conocimiento de la sociedad en general, destinataria natural de este informe, y de las autoridades relacionadas, las diferentes fuentes estadísticas, empíricas y jurídicas que sustentan sus conclusiones y propuestas.

A tales efectos, en este capítulo se hace una exposición general de los datos estadísticos de fuentes oficiales relacionados con los temas que se han incorporado en las conclusiones, aunado al análisis del parámetro jurídico de las obligaciones de las autoridades respecto de los derechos humanos de las mujeres. Lo anterior, con la finalidad de estudiar la posible existencia de un contexto de violencia feminicida en el Estado de México, de conformidad con lo establecido en los artículos 21 de la Ley General de Acceso y 37 de su Reglamento.

En este sentido, a continuación se exponen las particularidades económicas, sociales y de seguridad que se presentan en esa entidad federativa, así como los datos estadísticos de las siguientes fuentes oficiales de información analizadas *motu proprio* por el grupo de trabajo y por el doctor Carlos Javier Echarri Cánovas, quien fue consultado por el grupo en su calidad de experto: 1) Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres; 2) Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares; 3) Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS); 4) Aviso al ministerio público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud; 5) Egresos hospitalarios por morbilidad en instituciones públicas del Sector Salud; 6) Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio); 7) Estadísticas judiciales en materia penal y, 8) Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

****

El Estado de México se encuentra contextualizado dentro un ambiente social y económico adverso, en donde los niveles de violencia han aumentado por la situación de inseguridad que se ha agudizado en los últimos años.

Para el año 2010, el Estado de México contaba con una población de 15, 175,862 personas, la cual representaba el 13.50% del total de población nacional, siendo la entidad con mayor población del

país. El 51.25% de las personas que habitan esta entidad federativa son mujeres, es decir, 7, 778,876 del total de la población[7].

Respecto a la concentración de la población en esta entidad, los municipios con mayor número de habitantes son Nezahualcóyotl, Ecatepec de Morelos, Naucalpan de Juárez, Toluca y Tlalnepantla de Baz[8].

El Estado de México se distingue por sus altos niveles de pobreza. En este sentido, de acuerdo a las estimaciones del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (en adelante, CONEVAL) en 2012 el porcentaje de población en situación de pobreza[9] en el Estado de México fue de 45.3% que equivale a 7, 328,735 personas en esta condición. Esto representa un aumento en términos porcentuales con respecto a 2010 (42.9%). Por su parte, la población en pobreza extrema[10] pasó de 8.6% (1, 341,219 personas) en 2010 a 5.8% (945,667 personas) en 2012, es decir, hubo una disminución en esta condición[11].

Por otra parte, de 2010 a 2012 hubo una reducción tanto en el número de personas como en el porcentaje de población con las carencias sociales de rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a la alimentación, carencia por calidad y espacios en la vivienda y carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda[12].

Los municipios con mayor índice de pobreza en la entidad son Chimalhuacán con un 62.7% de su población en esta condición, seguido por Toluca con un 41.8%, Ecatepec de Morelos con un 40.8%, Nezahualcóyotl con un 38.8% y Naucalpan de Juárez con un 32%[13].

[7] Disponible en: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/. Fecha de consulta 8 de junio de 2015.

[8] El número de habitantes por municipio es de 1, 110,565; 1, 656,107; 833,779; 819,561, y 664,225 respectivamente. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/. Fecha de consulta 8 de junio de 2015.

[9] Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades. *Cfr.* Consejo Nacional de Evaluación. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas. Fecha de consulta 8 de junio de 2015.

[10] Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria. *Cfr. Ídem.*

[11] Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/EstadodeMexico/Paginas/principal.aspx. Fecha de consulta 8 de junio de 2015.

[12] Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/InformesPublicaciones/Documents/folletos_pobrezayrezagosocial/mexico_pob_rez_soc.pdf. Fecha de consulta 8 de junio de 2015.

[13] *Ídem.*

Cuadro 1. Porcentaje y carencias promedio en el Estado de México por indicador de pobreza, 2010-2012

| Indicadores | Porcentaje | | Miles de personas | | Carencias promedio | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2012 | 2010 | 2012 | 2010 | 2012 |
| **Pobreza** | | | | | | |
| Población en situación de pobreza | 42.9 | 45.3 | 6,712.1 | 7,328.7 | 2.5 | 2.0 |
| Población en situación de pobreza moderada | 34.3 | 39.5 | 5,370.8 | 6,383.1 | 2.2 | 1.8 |
| Población en situación de pobreza extrema | 8.6 | 5.8 | 1,341.2 | 945.7 | 3.6 | 3.4 |
| Población vulnerable por carencias sociales | 32.2 | 29.5 | 5,031.2 | 4,766.1 | 1.9 | 1.8 |
| Población vulnerable por ingresos | 5.6 | 7.8 | 878.8 | 1,263.1 | 0.0 | 0.0 |
| Población no pobre y no vulnerable | 19.3 | 17.4 | 3,026.9 | 2,808.1 | 0.0 | 0.0 |
| **Privación social** | | | | | | |
| Población con al menos una carencia social | 75.0 | 74.8 | 11,743.3 | 12,094.8 | 2.2 | 1.9 |
| Población con al menos tres carencias sociales | 26.6 | 17.8 | 4,159.4 | 2,869.9 | 3.5 | 3.3 |
| **Indicadores de carencia social** | | | | | | |
| Rezago educativo | 18.5 | 15.4 | 2,896.9 | 2,492.7 | 3.1 | 2.6 |
| Carencia por acceso a los servicios de salud | 30.7 | 25.3 | 4,807.4 | 4,097.7 | 2.8 | 2.5 |
| Carencia por acceso a la seguridad social | 59.0 | 64.8 | 9,235.5 | 10,468.5 | 2.5 | 2.0 |
| Carencia por calidad y espacios en la vivienda | 12.9 | 10.2 | 2,021.5 | 1,649.3 | 3.4 | 3.0 |
| Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda | 15.9 | 11.5 | 2,489.5 | 1,863.9 | 3.2 | 2.9 |
| Carencia por acceso a la alimentación | 31.6 | 17.7 | 4,938.9 | 2,858.0 | 2.7 | 2.6 |
| **Bienestar** | | | | | | |
| Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo | 14.5 | 15.9 | 2,261.3 | 2,578.0 | 2.8 | 2.1 |
| Población con ingreso inferior a la línea de bienestar | 48.5 | 53.1 | 7,590.8 | 8,591.8 | 2.2 | 1.7 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.
Nota: las estimaciones de 2010 y 2012 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.
Nota: las estimaciones 2008 y 2010 toman en cuenta la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina en la definición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda. Para consultar las estimaciones 2008, 2010 y 2012 sin esa variable ver www.coneval.gob.mx.

Por lo que hace al flujo migratorio de la entidad, de acuerdo a estimaciones del INEGI para el año 2005 salían de dicha entidad federativa para radicar en otro estado de la República Mexicana un total de 332,627 personas, mientras que en el año 2010 ingresaban para residir en este estado un total de 583,607 personas. Lo anterior, refleja un alto índice en el flujo migratorio, esto tomando en cuenta que cada año aproximadamente medio millón de personas entra a habitar de manera permanente la entidad[14].

En cuanto a la situación de seguridad, el Estado de México se ha caracterizado por presentar altos índices de incidencia delictiva a nivel nacional. De acuerdo a las cifras presentadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tan sólo del periodo comprendido de enero a mayo del 2015, se ha registrado una incidencia delictiva de 618,993 delitos en el país, de los cuales el Estado de México ocupa el primer lugar con 86,593, lo que representa el 13.98% del total de delitos cometidos[15].

El grupo de investigación identificó que, con frecuencia, se invisibiliza el problema de violencia de género al relacionar las muertes de mujeres en la entidad como producto del contexto de inseguridad. En este sentido, se considera que existe la necesidad de incorporar la perspectiva de género en las tareas de seguridad pública implementadas en el territorio del estado, así como de fortalecer la coordinación interinstitucional para lograr su transversalización.

A partir del análisis de la información anterior, el grupo de investigación concluye que la población del Estado de México enfrenta condiciones sociales y económicas adversas, enmarcadas en un contexto de inseguridad complejo que coloca a la población y, en particular a las mujeres, en una

[14] Disponible en: http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/m_migratorios.aspx?tema=me&e=15. Fecha de consulta 8 de junio de 2015.

[15] Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-acumulado.php. Fecha de consulta 8 de junio de 2015.

situación de alta vulnerabilidad. En este sentido, el grupo observa que existe en el estado un contexto general de violencia social estructural que si bien no es determinante, contribuye a que se generen las condiciones idóneas para que se produzca y reproduzca la violencia contra las mujeres.

1. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres

A partir de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley General de Acceso, se creó el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (en adelante, Banavim), el cual tiene como objetivo principal administrar la información procesada y proporcionada por las instancias encargadas de la atención, prevención y sanción de la violencia hacia las mujeres a nivel federal y estatal. En este sentido, el Banavim debe ser alimentado por las instancias que conforman el Sistema Nacional.

De acuerdo a la información pública del Banavim[16], desde su creación, en el Estado de México se han registrado 7,765 casos de violencia contra las mujeres, esto es, el 9.5% del total nacional. Asimismo, se puede observar que no se tiene ningún registro de órdenes de protección y se cuenta tan sólo con una orden de servicio.

El grupo de investigación observa que de los datos disponibles en el Banavim, no es posible conocer las cifras exactas acerca de los tipos y modalidades de violencia. No obstante, como se puede apreciar en la Gráfica 1, de acuerdo a esta fuente de información, el tipo de violencia más frecuente es la violencia psicológica, seguida de la física y económica, respectivamente, siendo el ámbito familiar aquel en el que se desarrollan principalmente estos casos.

Gráfica 1. Información sobre casos de violencia contra las mujeres registrados a nivel nacional y en el Estado de México

**Total de Casos registrados a Nivel Nacional**

| Total de EUV | Total de casos | Total de agresores | Total de agresoras | Número de Órdenes de Protección | Número de ordenes de servicios |
|---|---|---|---|---|---|
| 81719 | 81719 | 29486 | 1991 | 0 | 10 |

**Total de casos registrados en el estado de México**

| Total de EUV | Total de casos | Total de agresores | Total de agresoras | Número de Órdenes de Protección | Número de ordenes de servicios |
|---|---|---|---|---|---|
| 7765 | 7765 | 2119 | 118 | 0 | 1 |

Tipo de la violencia

Modalidad de la violencia

---

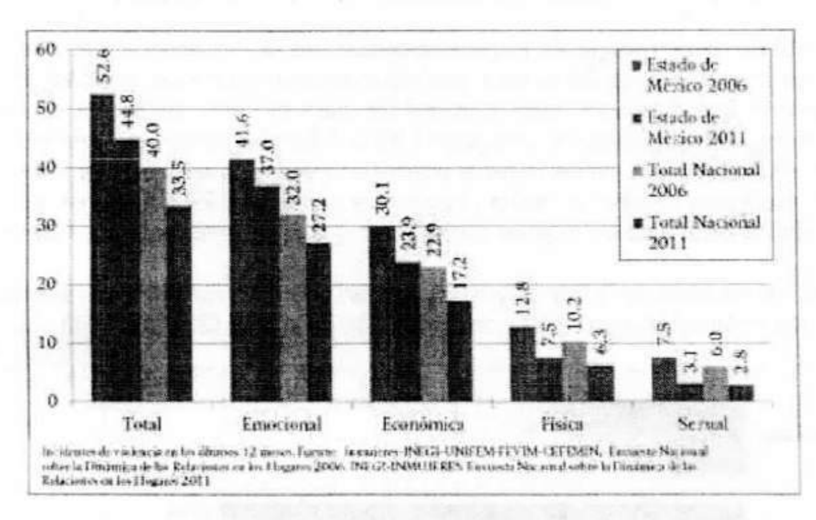
[16]Disponible en:
https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/banavim/informacion_publica/informacion_publica.aspx. Fecha de consulta 9 de noviembre de 2014.

2. Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares

Las Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares 2011 (en adelante, ENDIREH) muestran una reducción en la prevalencia de todos los tipos de violencia conyugal en el Estado de México respecto de la situación reflejada en la ENDIREH 2006. No obstante, los niveles de violencia registrados en esta entidad son, de manera constante, superiores al promedio nacional.

De este modo, de acuerdo con esta fuente de información el tipo de violencia más frecuente cometida por parte de la pareja en el último año, fue la emocional con 40.4% en 2006 y 37.0% en 2011. Después le sigue la económica, que afectaba a poco más del 20% de mujeres mexiquenses casadas o unidas en 2006 y a poco menos del 24% en 2011. En tercer lugar, se encuentra la violencia física que pasó de 11.8% en 2006 a 7.5% en 2011. Finalmente, la violencia sexual se redujo a menos de la mitad en el periodo observado, afectando a una de cada 50 mujeres casadas o unidas en 2011. Sin embargo, como se mencionó, a excepción de la violencia sexual registrada en la ENDIREH 2011, ambas encuestas reflejan que la prevalencia de todos los tipos de violencia en el Estado de México es superior al promedio nacional (Gráfica 2).

Gráfica 2. Porcentaje de mujeres de 15 años y más casadas o unidas que sufrieron al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en el Estado de México (2006 y 2011)

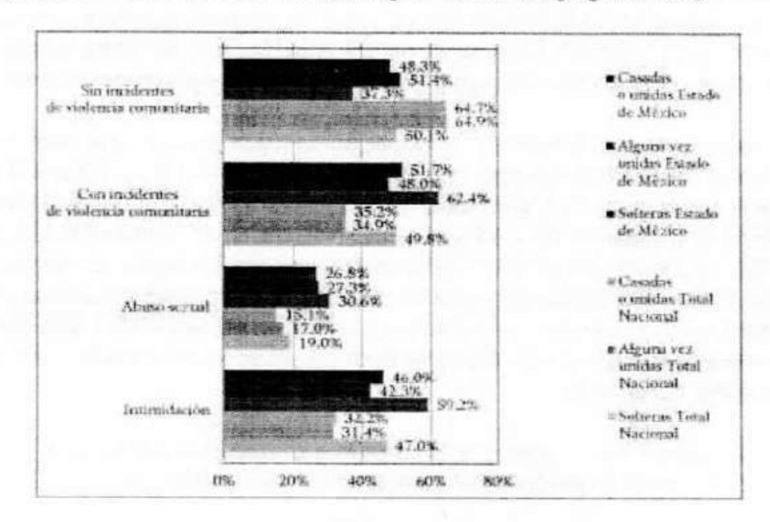



Por lo que se refiere a la violencia comunitaria, en 2006 casi el 52% de las mujeres casadas o unidas habían sido agredidas en espacios comunitarios a lo largo de su vida. Por su parte, el 48% de las mujeres alguna vez unidas y el 62.4% de las mujeres solteras fueron víctimas de agresiones en este ámbito de violencia. Estas proporciones son, como ya se mencionó, superiores a las registradas en el ámbito nacional (Gráfica 3).

Asimismo, se puede observar que, dentro del ámbito comunitario, en el Estado de México resulta más frecuente la intimidación que el abuso sexual, afectando particularmente a las mujeres solteras. Esta tendencia se replica en el ámbito nacional, pero con niveles más bajos respecto a esa entidad.

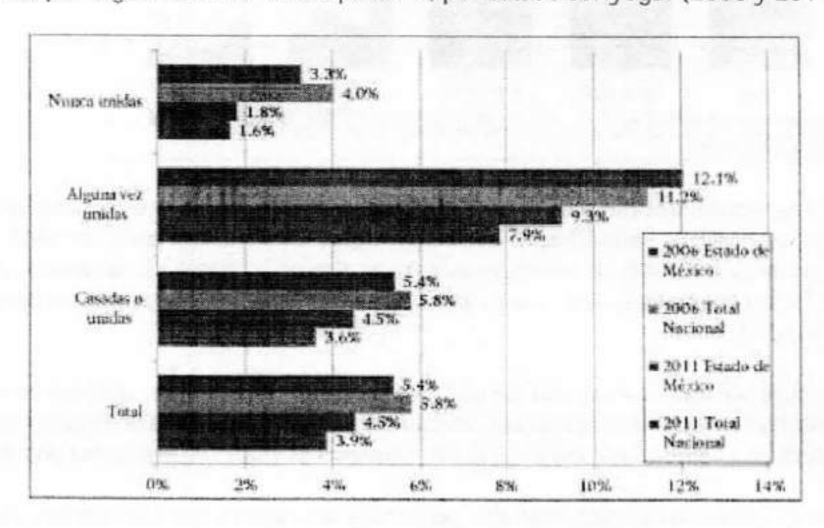
Llama la atención del grupo de investigación el alto porcentaje de mujeres que han sufrido violencia en el ámbito comunitario, lo cual indica que las agresiones a mujeres no se reducen al ámbito familiar, laboral u otros en los que existe algún tipo de relación del agresor con la víctima. Esta situación podría ser un indicativo de la permisividad social de la violencia contra las mujeres en la entidad.

Gráfica 3. Mujeres de 15 años y más agredidas en espacios comunitarios a lo largo de su vida, por condición y tipo de violencia comunitaria según estado conyugal (2006)




Según la ENDIREH 2006, el porcentaje de mujeres mexiquenses de 15 años y más que habían sufrido violencia patrimonial a lo largo de su vida, por algún familiar u otra persona, fue del 5.4% (Gráfica 4). Cabe señalar que esta cifra disminuyó a 4.5% para el 2011, tendencia similar a la observada en el ámbito nacional, en el cual se redujo de 5.8% a 3.9%. No obstante, llama la atención que mientras que en 2006 el porcentaje de mujeres víctimas de este tipo de violencia era mayor a nivel nacional que en el Estado de México, dicha situación se invierte en 2011. Esto se observa en todos los casos, sin importar si se trata de mujeres casadas o unidas, alguna vez unidas o solteras.

Gráfica 4. Porcentaje de mujeres de 15 años y más que han sufrido violencia patrimonial a lo largo de su vida por algún familiar u otra persona, por estado conyugal (2006 y 2011)




Por otra parte, en relación a la violencia familiar, en 2006 el 18.1% de las mujeres del Estado de México habían sido agredidas por sus familiares, porcentaje que se eleva a 23.8% en el caso de las mujeres alguna vez unidas, cifras que nuevamente son superiores al promedio nacional (Cuadro 2).

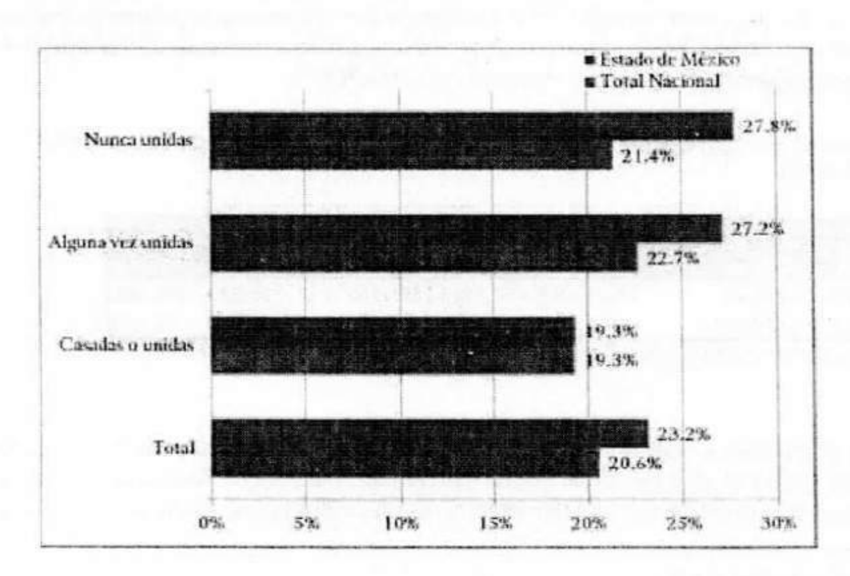
Cuadro 2. Porcentaje de mujeres de 15 años y más agredidas por familiares según estado conyugal (2006)

| | Total Nacional | Estado de México |
|---|---|---|
| **Total** | **15.9%** | **18.1%** |
| Casadas o unidas | 15.4% | 18.1% |
| Alguna vez unidas | 19.2% | 23.8% |
| Solteras | 15.9% | 16.5% |

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006 (ENDIREH). Tabulados básicos

Por lo que toca a la discriminación laboral en esta entidad, el 23.2% de las mujeres ocupadas de 15 años y más declararon haber sufrido discriminación laboral en los últimos 12 meses, porcentaje superior al del ámbito nacional, que representa un 20.6%. Cabe señalar que esta diferencia es más marcada en el caso de las mujeres nunca unidas, respecto de las cuales la prevalencia de la discriminación laboral es de 27.8% en el Estado de México, en comparación con 21.4% a nivel nacional. En cambio, la prevalencia de este tipo de violencia en las mujeres casadas o unidas es idéntica a nivel estatal y nacional con un 19.3% (Gráfica 5).

Gráfica 5. Porcentaje de mujeres ocupadas de 15 años y más con discriminación laboral en los últimos 12 meses según estado conyugal (2011)




De las cifras anteriormente expuestas, el grupo de investigación observa que, a pesar de que se muestra una reducción en todos los tipos y ámbitos de violencia contra las mujeres en el Estado de México de 2006 a 2011, las ENDIREH muestran que la prevalencia de la violencia en esta entidad federativa sigue siendo superior al promedio nacional.

En este sentido, se insta a las autoridades del gobierno del Estado de México a tomar en cuenta estos datos para ubicar los ámbitos en los que la prevalencia de la violencia contra las mujeres es mayor y a considerarlos en el diseño e implementación de sus políticas públicas de prevención, atención y erradicación de la violencia.

3. Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Debido a que la ENDIREH no es suficiente para realizar una medición continua de todos los tipos de violencia en la totalidad de los ámbitos considerados por la Ley General de Acceso, en atención a lo dispuesto por el artículo 46 de dicho ordenamiento, la Secretaría de Salud tiene disponible para consulta y análisis la base de datos de lesiones, mediante la página del SINAIS de la Dirección General de Información en Salud de la Secretaría de Salud[17].

Dicho sistema responde también a las obligaciones impuestas por la *NOM-046-SSA2-2005. Violencia Familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención* (en adelante, NOM-046), que tiene por objeto establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de casos de violencia[18].

En este sentido, a partir del análisis de la información del *Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia* de la Secretaría de Salud, el grupo de investigación pudo observar que de 2010 a 2013[19] la Secretaría de Salud[20] registró un total de 699,368 atenciones a mujeres por lesiones y violencia. De éstas, 99,960 se brindaron en el Estado de México, es decir, el 14.3% del total nacional. Es importante recalcar que, a lo largo del análisis se habla de atenciones, puesto que una misma persona puede haber sido atendida en más de una ocasión.

De este modo, la participación del Estado de México en el total nacional es de 15.8% de las atenciones en 2010, 13.5% en 2011, 12.8% en 2012 y 15% en 2013, esto es, 14.3% en promedio (Cuadro 3). Esta cifra es ligeramente superior al porcentaje que representa la población mexiquense en el total nacional, que es de 13.8% en esos mismos años, según las estimaciones y proyecciones de población vigentes del Consejo Nacional de Población (CONAPO)[21].

Cuadro 3. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según año de la atención, 2009-2013

| | Año de la atención | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
| Total Nacional | 1,638 | 135,461 | 158,606 | 182,720 | 220,943 | 699,368 |
| Estado de México | 345 | 21,391 | 21,419 | 23,435 | 33,100 | 99,690 |

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

En el Mapa 1 que se muestra a continuación, se observan las atenciones brindadas a las mujeres por lesiones y violencia según el municipio en el cual se brindó la atención. Al respecto, el grupo de investigación observa una importante concentración de las atenciones en el municipio de Ecatepec de

[17] Disponible en http://sinais.salud.gob.mx.

[18] Disponible en http://www.dof.gob.mx/normasOficiales/3676/SALUD/SALUD.htm.

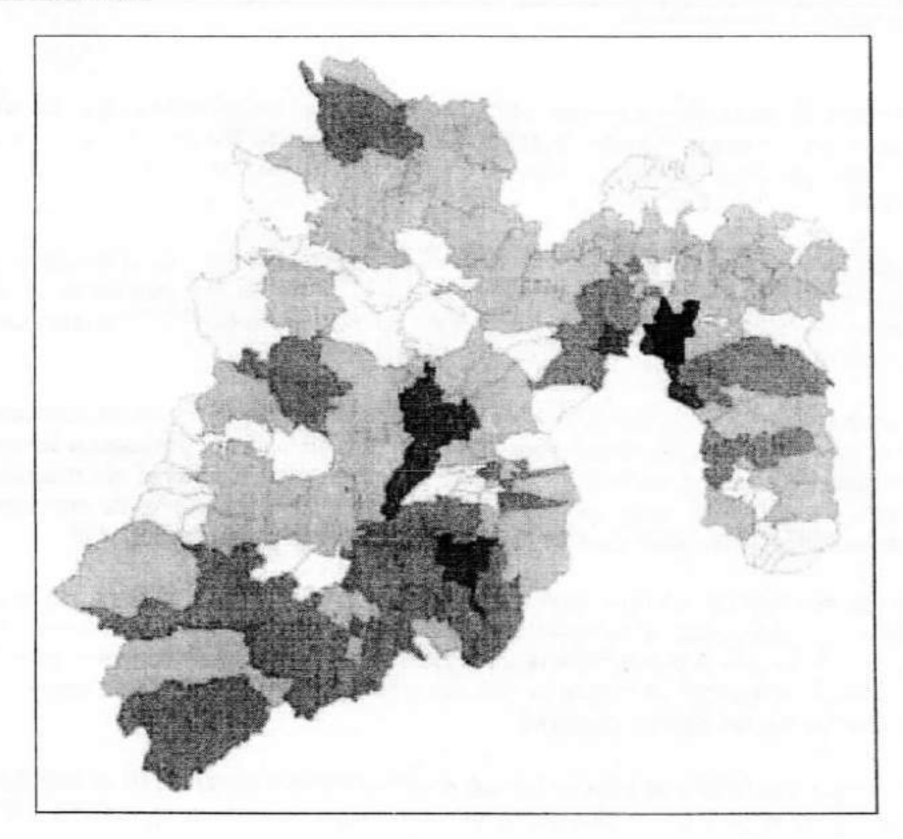
[19] De aquí en adelante, por economía del lenguaje, no especificaremos que incluyen las atenciones brindadas en los últimos seis días de 2009.

[20] Hablamos de forma genérica de la secretaria de salud, aunque los servicios son prestados por los servicios estatales de salud (SESA).

[21] Disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/conapo/proyecciones.

Morelos con 7,255 atenciones que representan el 7.27% del total estatal. En segundo lugar, se encuentra Tlalnepantla de Baz con 4,506 atenciones (4.52%), seguido por el municipio de Tenancingo con 4,501 (4.51%), Toluca con 4,309 (4.32%), y Nezahualcóyotl con 3,774 (3.78%). Estos cinco municipios concentran el 24.4% del total estatal y el 3.4% del total nacional. En este sentido, el grupo considera que existe una necesidad apremiante de dirigir esfuerzos adicionales encaminados a la prevención de violencia contra las mujeres en estos municipios.

Mapa 1. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según municipio, 2009-2013



El SINAIS clasifica las atenciones médicas brindadas a víctimas de lesiones según la intencionalidad de la violencia, la cual es determinada por el médico tratante. Esta información permitiría distinguir, en principio, a las víctimas de lesiones accidentales de las víctimas de lesiones por violencia intencional, que podría ser autoinflingida, o resultante de violencia familiar, violencia no familiar, trata de personas o por causas desconocidas.

En este sentido, la gran mayoría de las atenciones a mujeres en el Estado de México fueron calificadas como *accidentales*, esto es, el 83.3%. Es decir, 83,038 atenciones fueron clasificadas bajo este rubro, frente al 77.9% del total nacional. Por su parte, la proporción de casos correspondientes a *violencia familiar* registrados en esta entidad es casi una tercera parte menor que la correspondiente al total nacional, es decir 10.7% en el Estado de México y 16.7% a nivel nacional. Por su parte, *violencia no familiar* es muy similar en el Estado de México (3.6%) y en el ámbito nacional (3.1%) (Cuadro 4).

Cuadro 4. Atenciones a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según intencionalidad, 2010-2013

| | Intencionalidad del evento | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Accidental | | Violencia familiar | | Violencia no familiar | | Auto infligido | | Se ignora | | Trata de personas | | Total | |
| | Recuento | % de la fila | Recuento | % de la fila | Recuento | % de la fila | Recuento | % de la fila | Recuento | % de la fila | Recuento | % de la fila | Recuento | % de la fila |
| Total Nacional | 545,084 | 77.9% | 116,865 | 16.7% | 21,684 | 3.1% | 6,319 | 0.9% | 9,408 | 1.3% | 8 | 0.0% | 699,368 | 100.0% |
| Estado de Mexico | 83,038 | 83.3% | 10,665 | 10.7% | 3,597 | 3.6% | 528 | .5% | 1,858 | 1.9% | 4 | .0% | 99,690 | 100.0% |

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

En función al número de atenciones brindadas por los municipios, el grupo observa que los diez municipios mexiquenses con mayor número de atenciones son Ecatepec de Morelos, Tlanepantla de Baz, Toluca, Tenancingo, Nezahualcóyotl, Texcoco, Tejupilico, Ixtapan de la Sal, Sultepec y Tultitlán (Cuadro 5).

En Toluca el 25.4% de las atenciones brindadas se debieron a violencia familiar, número superior al del promedio de estas atenciones en la entidad federativa que es de 10.7%. Por otra parte, una de cada diez atenciones resulta de violencia no familiar. Nezahualcóyotl presenta 14.1% de atenciones por violencia familiar, porcentaje que también es mayor al total de la entidad.

Por otro lado, a pesar de que el municipio de Valle de Chalco Solidaridad no se encuentra ubicado en los diez municipios con mayor número de atenciones, el máximo de atenciones por violencia familiar en el estado corresponde a este municipio, en donde el 75% de atenciones reportadas son relativas a este tipo de violencia. Igualmente, otros municipios con importantes proporciones de atenciones debidas a este tipo de violencia son Jocotitlán con un 53.5% y Temascalcingo con un 52.8%.

Al respecto, el grupo de investigación hace notar que si bien la violencia familiar en el estado, según la intencionalidad de las agresiones, no representa en su conjunto un porcentaje significativamente alto, algunos municipios presentan prevalencias de violencia en este ámbito particularmente altas. En este sentido, se insta al gobierno del Estado de México a dirigir sus esfuerzos para prevenir y erradicar la violencia familiar en dichas localidades.

Cuadro 5. Atenciones en el Estado de México a mujeres por lesiones y violencia en la Secretaría de Salud, según intencionalidad, en los diez municipios con mayor número de atenciones, 2010-2013

| Entidad y municipio de ocurrencia | Intencionalidad del evento | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Accidental | | Violencia familiar | | Violencia no familiar | | Auto infligido | | Se ignora | | Trata de personas | | Total | |
| | Recuento | % de la fila | Recuento | % de la fila | Recuento | % de la fila | Recuento | % de la fila | Recuento | % de la fila | Recuento | % de la fila | Recuento | % de la fila |
| Total Estado de México | 83038 | 83.3% | 10665 | 10.7% | 3597 | 3.6% | 528 | .5% | 1858 | 1.9% | 4 | .0% | 99690 | 100.0% |
| Ecatepec de Morelos, Mex. | 6194 | 85.4% | 382 | 5.3% | 284 | 3.9% | 20 | .3% | 375 | 5.2% | 0 | .0% | 7255 | 100.0% |
| Tlalnepantla de Baz, Mex. | 3878 | 86.1% | 406 | 9.0% | 78 | 1.7% | 28 | .6% | 116 | 2.6% | 0 | .0% | 4506 | 100.0% |
| Toluca, Mex. | 2670 | 62.0% | 1096 | 25.4% | 433 | 10.0% | 15 | .3% | 95 | 2.2% | 0 | .0% | 4309 | 100.0% |
| Tenancingo, Mex. | 3764 | 92.9% | 141 | 3.5% | 112 | 2.8% | 19 | .5% | 15 | .4% | 0 | .0% | 4051 | 100.0% |
| Nezahualcóyotl, Mex. | 2723 | 72.2% | 534 | 14.1% | 259 | 6.9% | 54 | 1.4% | 204 | 5.4% | 0 | .0% | 3774 | 100.0% |
| Texcoco, Mex. | 2606 | 91.4% | 144 | 5.1% | 64 | 2.2% | 12 | .4% | 24 | .8% | 0 | .0% | 2850 | 100.0% |
| Tejupilco, Mex. | 2170 | 86.0% | 292 | 11.6% | 43 | 1.7% | 9 | .4% | 9 | .4% | 0 | .0% | 2523 | 100.0% |
| Ixtapan de la Sal, Mex. | 2387 | 96.1% | 43 | 1.7% | 37 | 1.5% | 13 | .5% | 3 | .1% | 0 | .0% | 2483 | 100.0% |
| Sultepec, Mex. | 2395 | 98.2% | 27 | 1.1% | 6 | .2% | 8 | .3% | 4 | .2% | 0 | .0% | 2440 | 100.0% |
| Tultitlán, Mex. | 1944 | 83.3% | 200 | 8.6% | 142 | 6.1% | 21 | .9% | 28 | 1.2% | 0 | .0% | 2335 | 100.0% |
| Resto de los municipios | 52307 | 82.8% | 7400 | 11.7% | 2139 | 3.4% | 329 | .5% | 985 | 1.6% | 4 | .0% | 63164 | 100.0% |

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Asimismo, se observa que, según la intencionalidad del evento, el Estado de México ocupó el primer lugar nacional en atenciones a mujeres por accidentes en 2010 y 2011 y, el segundo en 2012 y 2013, respectivamente. Por lo que hace a la violencia familiar, esta entidad ocupó el cuarto lugar a nivel nacional en 2010 y 2011, el tercero en 2012 y el primero en 2013. Respecto a la violencia no familiar, ocupó el primer lugar todos los años. En este sentido, preocupa al grupo de investigación el hecho de que el estado se encuentre, de manera constante, en los primeros lugares en atenciones por lesiones y violencia a mujeres según la intencionalidad del evento, particularmente, respecto de la violencia familiar y no familiar.

Es importante mencionar que para los casos de *violencia familiar* y de *violencia no familiar*, se registra también el tipo de violencia (abandono y/o negligencia, física, sexual, psicológica, y económica/patrimonial). Cabe aclarar que es posible que en cada atención se detecte más de un tipo de violencia. De esta manera, en las 14,262 atenciones brindadas en el Estado de México a mujeres por *violencia familiar y no familiar de* 2010 a 2013, de acuerdo a las cifras expuestas en el Cuadro 5, se registraron únicamente 12,970 tipos de violencia. Es decir, al menos en el 9.1% de los casos no se registró el tipo de violencia (Cuadro 6). Es importante señalar que este porcentaje podría ser significativamente mayor si se considera que en cada atención es frecuente que se registren varios tipos de violencia.

Esta situación preocupa al grupo de investigación, pues refleja una falta de cumplimiento, por parte del personal de salud, de su obligación de registrar el tipo de violencia que presentan las mujeres a las que atienden. Asimismo, podría ser indicativo de una falta de capacidad del personal de identificar los distintos tipos de violencia.

Respecto de los casos de violencia familiar atendidos de 2009 a 2013, el tipo de violencia que se detectó con mayor frecuencia fue la física con un porcentaje del 45.57% del total de atenciones, seguida por la violencia psicológica que representa el 41.51% y la violencia sexual con 8.43%. En menor medida se registraron los casos de violencia económica/patrimonial (2.73%), así como de abandono y/o negligencia (1.74%).

Con relación a los casos de violencia no familiar, la violencia física que representa un 58.38% es la más frecuente, seguida por la sexual con el 32.67%, la psicológica con el 7.92%, la económica/patrimonial con el 0.85% y, por último, el abandono y/o negligencia con el 0.16%.

Asimismo, el grupo observa que del total de atenciones tanto por violencia familiar como no familiar la prevalencia de violencia sexual es mayor en el Estado de México que en el promedio nacional. Por su parte, únicamente en cuanto a la violencia familiar, la violencia física es representativamente mayor en el Estado México con un 45.57%, en relación al promedio nacional que es de 29.88%.

El grupo hace notar que en el caso de la violencia familiar, mientras que a nivel nacional el tipo de violencia más común es la psicológica, en el Estado de México la violencia física ocupe el primer lugar con un porcentaje tan alto. Esto podría indicar que las mujeres buscan o reciben atención con menor frecuencia en caso de violencia psicológica que en otros tipos de violencia.

Cuadro 6. Atenciones en el Estado de México a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2009-2013

| Intencionalidad del evento | Estado de México | | | | | | Total nacional | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Año de la atención | | | | | Total | Año de la atención | | | | | Total |
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
| Violencia familiar | 3 | 1183 | 1267 | 2972 | 4517 | 9942 | 82 | 20602 | 29296 | 42802 | 52481 | 145263 |
| Abandono y/o Negligencia | 0 | 25 | 12 | 75 | 61 | 173 | 0 | 458 | 789 | 869 | 951 | 3067 |
| Violencia física | 2 | 589 | 642 | 952 | 2346 | 4531 | 39 | 7103 | 9125 | 11346 | 15800 | 43413 |
| Violencia sexual | 0 | 79 | 133 | 273 | 354 | 839 | 2 | 1706 | 2097 | 3289 | 3819 | 10913 |
| Violencia psicológica | 1 | 451 | 457 | 1560 | 1658 | 4127 | 37 | 10210 | 15866 | 25153 | 29154 | 80420 |
| Violencia económica / patrimonial | 0 | 39 | 23 | 112 | 98 | 272 | 4 | 1125 | 1419 | 2145 | 2757 | 7450 |
| Violencia no familiar | 11 | 585 | 685 | 897 | 864 | 3042 | 52 | 3867 | 5091 | 5782 | 7195 | 21987 |
| Abandono y/o Negligencia | 0 | 1 | 2 | 2 | 0 | 5 | 0 | 19 | 23 | 14 | 71 | 127 |
| Violencia física | 3 | 437 | 428 | 534 | 374 | 1776 | 39 | 3083 | 3821 | 4120 | 5116 | 16179 |
| Violencia sexual | 8 | 104 | 182 | 306 | 394 | 994 | 11 | 443 | 798 | 1082 | 1254 | 3588 |
| Violencia psicológica | 0 | 41 | 61 | 48 | 91 | 241 | 2 | 304 | 418 | 536 | 713 | 1973 |
| Violencia económica / patrimonial | 0 | 2 | 12 | 7 | 5 | 26 | 0 | 18 | 31 | 30 | 41 | 120 |

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

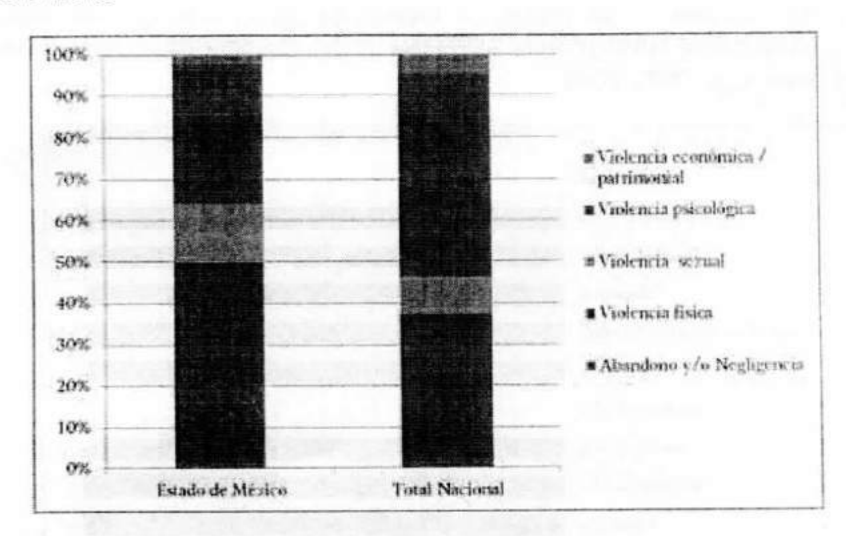
Llama la atención del grupo de investigación el gran incremento en el Estado de México de atenciones debidas a violencia familiar entre 2011 y 2012, pues se multiplicaron 2.35 veces. De manera particular, las atenciones por violencia física tuvieron un crecimiento constante, de 9% entre 2010 y 2011, de 48% entre 2011 y 2012, y de 146% al año siguiente. En cambio, las atenciones relacionadas con violencia sexual, aunque también incrementaron de manera constante, tienen un comportamiento distinto, pues aumentaron un 68% entre 2010 y 2011, 105% entre 2011 y 2012, y 30 % para el 2013.

Asimismo, las atenciones relacionadas con violencia no familiar tuvieron un 17% de incremento entre 2010 y 2011, las cuales casi se duplicaron al año siguiente en un 31%. No obstante, en 2013 se observó una reducción de 4%. Por su parte, las atenciones por violencia física crecieron un 25% entre 2011 y 2012, y se redujeron un 30% para el 2013. Por su parte, el incremento de aquellas atenciones debidas a violencia sexual se fue reduciendo de 75% entre 2010 y 2011, a 68% al año siguiente y a sólo 29% para el 2013.

Cabe señalar que el *Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia* de la Secretaría de Salud inició su operación en 2010 y el registro ha ido aumentando tanto a nivel nacional como en el Estado de México. Sin embargo, el incremento relativo de casos de violencia familiar es mayor en el Estado de México.

La Gráfica 6 muestra que la distribución por tipo de violencia difiere entre el total nacional y el Estado de México. Al respecto, preocupa al grupo que en este último es también más frecuente la violencia física y sexual.

Gráfica 6. Distribución porcentual en el Estado de México y a nivel nacional de las atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia, 2010-2013




Por lo que toca al servicio que otorgó la atención en el Estado de México, en la consulta externa se detecta mayor frecuencia de violencia física tanto en los casos de violencia familiar como no familiar (Cuadro 7). En el ámbito de la violencia familiar, también es más frecuente la violencia física cuando la atención es otorgada por los servicios de hospitalización y urgencias. En cambio, es mayor la violencia psicológica cuando se trata de servicios especializados en atención a la violencia.

Por otra parte, por lo que se refiere al ámbito de violencia no familiar, tanto en los servicios especializados en atención a la violencia como en los de hospitalización, la violencia sexual es la que registra mayor prevalencia. Por otro lado, la violencia física es la que se presenta con mayor frecuencia cuando la atención se brinda por parte de los servicios de urgencias.

Cuadro 7. Atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención, 2010-2013

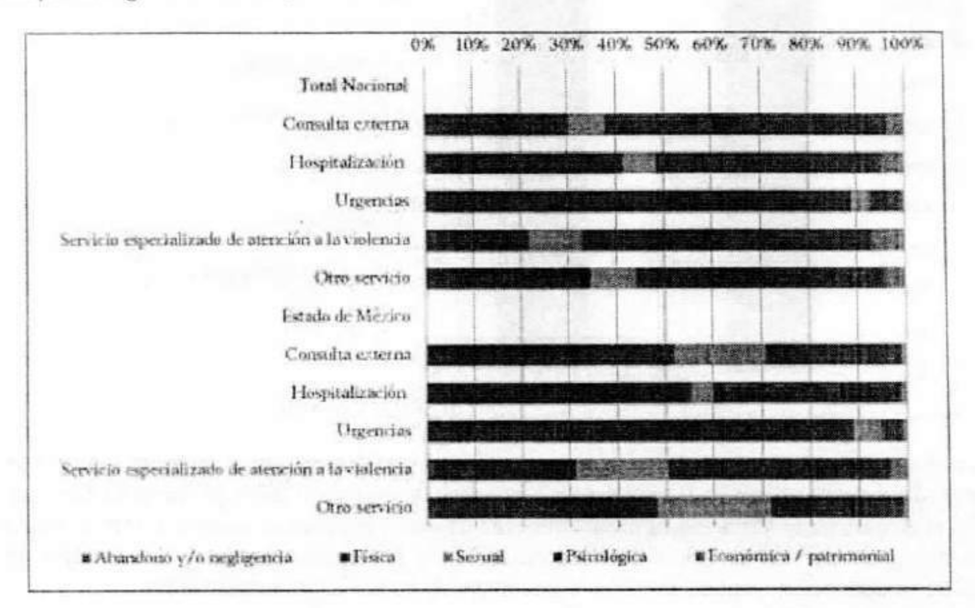
| | Intencionalidad del evento | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Violencia familiar | | | | | Violencia no familiar | | | | |
| | Abandono y/o negligencia | Violencia física | Violencia sexual | Violencia psicológica | Violencia económica / patrimonial | Abandono y/o negligencia | Violencia física | Violencia sexual | Violencia psicológica | Violencia económica / patrimonial |
| Total Nacional | | | | | | | | | | |
| Consulta externa | 534 | 10413 | 2612 | 24859 | 1536 | 20 | 2200 | 603 | 419 | 24 |
| Hospitalización | 260 | 2649 | 423 | 3783 | 360 | 39 | 480 | 128 | 85 | 6 |
| Urgencias | 146 | 13804 | 487 | 1765 | 136 | 16 | 12779 | 668 | 230 | 38 |
| Servicio especializado de atencion a la violencia | 2002 | 14498 | 6842 | 46666 | 5132 | 40 | 605 | 2088 | 1145 | 49 |
| Otro servicio | 125 | 2049 | 549 | 3347 | 286 | 12 | 115 | 101 | 94 | 3 |
| Estado de México | | | | | | | | | | |
| Consulta externa | 18 | 557 | 119 | 415 | 12 | 0 | 251 | 185 | 28 | 4 |
| Hospitalización | 10 | 1117 | 71 | 794 | 25 | 1 | 22 | 28 | 11 | 1 |
| Urgencias | 4 | 1147 | 74 | 105 | 14 | 2 | 1303 | 88 | 19 | 12 |
| Servicio especializado de atencion a la violencia | 139 | 1670 | 562 | 2787 | 220 | 2 | 191 | 681 | 180 | 9 |
| Otro servicio | 2 | 40 | 13 | 26 | 1 | 0 | 9 | 12 | 3 | 0 |

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

Ahora bien, si se analizan los tipos de violencia en el conjunto de atenciones brindadas en los casos clasificados tanto por violencia familiar como no familiar, los servicios especializados en atención a la violencia en el Estado de México atienden con mayor frecuencia casos de violencia psicológica. Por

su parte, los hospitales atienden principalmente violencia física, lo mismo que sucede en los servicios de urgencias y en la consulta externa (Gráfica 7).

Gráfica 7. Distribución porcentual del Estado de México de las atenciones a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud por tipo de violencia, según servicio que otorgó la atención, 2010-2013




Otro aspecto importante analizado por el grupo de investigación, es la repetición de los eventos. En el Estado de México, la repetición de eventos se da en un 75.1% de los casos de violencia psicológica, en un 67.5% de los casos de violencia económica/patrimonial, en un 57.6% de los casos de violencia física, en un 56.6% de los casos de abandono y/o negligencia y, en un 41.4% de los de violencia sexual (Cuadro 8).

Estas cifras son mayores en el ámbito nacional, pues la repetición de eventos se da en un 77.5% de los casos de violencia psicológica, en un 80% de los casos de violencia económica/patrimonial, en un 61.2% de los casos de violencia física, en un 58.5% de los casos donde se detectó abandono y/o negligencia, y en un 56.6% de los casos de violencia sexual.

Al respecto, el grupo de investigación considera que si bien los porcentajes de repetición de eventos resultan relativamente menores que los registrados en promedio a nivel nacional, las cifras del Estado de México muestran altas tasas de reincidencia respecto a todos los tipos de violencia. En este sentido, el grupo considera que esto refleja una situación de violencia constante en la vida de muchas mujeres de la entidad y una necesidad apremiante de dirigir esfuerzos adicionales encaminados a su prevención, atención y sanción. Lo anterior adquiere particular relevancia si se toma en cuenta que el Estado puede ser responsable por actos privados sino adopta, con la debida diligencia, las medidas para impedir la violación de los derechos humanos de las mujeres[22].

[22] *Cfr.* CEDAW, *Recomendación General 19: La violencia contra la mujer*, 11° periodo de sesiones, 1992, U.N. Doc. HRI\GEN\1\REV.1 (1994), párr. 9.

Cuadro 8. Porcentaje de atenciones en el Estado de México a mujeres por violencia familiar y violencia no familiar en la Secretaría de Salud en las que se trataba de un evento repetido, según tipo de violencia y servicio que otorgó la atención, 2010-2013

| Año de la atención | | Tipo de violencia | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Estado de México | | | | | Total Nacional | | | | |
| | Servicio que otorgó la atención | Abandono y/o negligencia | Violencia física | Violencia sexual | Violencia psicológica | Violencia económica / patrimonial | Abandono y/o negligencia | Violencia física | Violencia sexual | Violencia psicológica | Violencia económica / patrimonial |
| 2009 | Consulta externa | | | 0.0% | | | | 27.8% | 0.0% | 77.8% | 0.0% |
| | Hospitalización | | | | | | | 0.0% | | 100.0% | |
| | Urgencias | | 20.0% | 0.0% | | | | 26.8% | 33.3% | 100.0% | |
| | Servicio especializado de atención a la violencia | | | | 100.0% | | | 33.3% | 0.0% | 26.7% | |
| | Otro servicio | | | | | | | | | 88.9% | 100.0% |
| 2010 | Consulta externa | 25.0% | 40.6% | 35.2% | 79.9% | 60.0% | 65.7% | 55.9% | 63.4% | 83.0% | 89.0% |
| | Hospitalización | 100.0% | 80.0% | 72.2% | 77.4% | 90.0% | 40.0% | 55.9% | 61.5% | 82.4% | 89.4% |
| | Urgencias | | 16.5% | 14.8% | 69.6% | 42.9% | 28.0% | 25.4% | 21.8% | 64.7% | 55.9% |
| | Servicio especializado de atención a la violencia | 50.0% | 75.5% | 43.9% | 79.4% | 89.5% | 76.2% | 81.5% | 63.7% | 81.9% | 91.6% |
| | Otro servicio | | 87.5% | 0.0% | 62.5% | | 40.5% | 69.1% | 62.5% | 75.9% | 67.7% |
| 2011 | Consulta externa | 66.7% | 47.3% | 37.8% | 91.1% | 60.0% | 80.4% | 56.7% | 60.8% | 80.2% | 81.3% |
| | Hospitalización | | 70.4% | 53.8% | 88.2% | 85.7% | 61.1% | 57.3% | 59.5% | 83.0% | 91.8% |
| | Urgencias | 66.7% | 20.4% | 27.3% | 66.7% | 16.7% | 61.4% | 25.2% | 22.2% | 67.3% | 62.2% |
| | Servicio especializado de atención a la violencia | 62.5% | 75.0% | 38.5% | 74.7% | 58.8% | 84.7% | 76.2% | 59.4% | 79.9% | 78.4% |
| | Otro servicio | | 50.0% | 60.0% | 100.0% | | 42.5% | 75.2% | 66.1% | 81.3% | 79.3% |
| 2012 | Consulta externa | 50.0% | 41.1% | 40.0% | 80.2% | 75.0% | 71.3% | 61.8% | 69.4% | 81.6% | 85.6% |
| | Hospitalización | 62.5% | 74.3% | 52.3% | 89.6% | 77.8% | 48.4% | 57.0% | 66.3% | 86.4% | 81.8% |
| | Urgencias | 100.0% | 19.1% | 25.0% | 71.4% | 36.4% | 50.0% | 26.4% | 25.2% | 65.6% | 60.9% |
| | Servicio especializado de atención a la violencia | 76.6% | 81.1% | 41.4% | 84.8% | 98.9% | 81.2% | 81.3% | 62.8% | 82.5% | 91.0% |
| | Otro servicio | 100.0% | 30.0% | 22.2% | 81.8% | 100.0% | 58.8% | 85.5% | 66.3% | 86.6% | 81.4% |
| 2013 | Consulta externa | 66.7% | 51.1% | 31.8% | 65.8% | 100.0% | 66.3% | 66.5% | 73.7% | 72.2% | 84.2% |
| | Hospitalización | 0.0% | 99.3% | 54.5% | 63.3% | | 55.3% | 76.9% | 57.4% | 74.0% | 83.0% |
| | Urgencias | 0.0% | 22.8% | 36.9% | 38.8% | 0.0% | 33.3% | 25.0% | 30.0% | 50.5% | 64.9% |
| | Servicio especializado de atención a la violencia | 79.6% | 78.3% | 40.0% | 77.1% | 87.9% | 80.1% | 83.9% | 63.7% | 83.5% | 89.9% |
| | Otro servicio | 0.0% | 92.0% | 100.0% | 60.0% | | 44.2% | 82.2% | 76.9% | 87.1% | 92.5% |

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

4. Aviso al ministerio público en casos de violencia contra la mujer por parte de la Secretaría de Salud

Un componente fundamental para poder ofrecer una atención integral a las mujeres en situación de violencia, que son atendidas en la Secretaría de Salud, es la obligación de dar aviso al ministerio público (en adelante, MP), por parte del personal de salud de los casos de violencia que atienden. Esto posibilita a las mujeres en situación de violencia acceder a una serie de servicios como la consultoría legal o incluso la referencia a un refugio, con independencia de que la mujer decida levantar o no una denuncia.

En este sentido, la NOM-046 establece dos obligaciones claras y precisas a los prestadores de servicios de salud: la detección de la violencia y la notificación de estos casos al ministerio público. El grupo de investigación considera que el efectivo cumplimiento de estas obligaciones permitiría poner en marcha mecanismos dirigidos a la investigación y sanción de la violencia, así como identificar los tipos de violencia y ámbitos en los que éstos tienen lugar en la entidad para diseñar acciones dirigidas a su prevención.

Al respecto, de la información disponible en la *Base de datos del Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia* para las atenciones brindadas a mujeres en 2013 por la Secretaría de Salud, se observa que solamente se dio aviso al MP en un 38.3% de las lesiones por violencia familiar a nivel nacional, mientras que en el Estado de México se dio aviso en un 51.2%. En relación a los casos de violencia no familiar, los porcentajes a nivel nacional y para el Estado de México son de 51.6% y 51.7%, respectivamente (Cuadro 9).

Cuadro 9. Porcentaje de atenciones a mujeres en el Estado de México y a Nivel Nacional, por lesiones en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al MP, según intencionalidad, 2010-2013

| Intencionalidad del Evento | Año de la atención | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Total |
| Total Estado de México | 8.7% | 7.8% | 6.5% | 10.5% | 17.6% | 11.4% |
| Accidental | 6.4% | 4.9% | 3.3% | 3.3% | 4.0% | 3.9% |
| Violencia familiar | 33.3% | 39.2% | 35.4% | 50.9% | 56.5% | 51.2% |
| Violencia no familiar | 72.7% | 39.0% | 46.2% | 53.5% | 57.3% | 51.7% |
| Auto infligido | . | 31.9% | 38.9% | 34.7% | 35.6% | 35.2% |
| Se ignora | 0.0% | 15.4% | 11.8% | 5.6% | 71.2% | 34.4% |
| Trata de personas | . | . | . | . | 0.0% | 0.0% |
| Total Nacional | 14.0% | 13.2% | 12.7% | 13.2% | 16.8% | 14.2% |
| Accidental | 10.9% | 8.3% | 6.8% | 5.9% | 6.6% | 6.8% |
| Violencia familiar | 47.5% | 36.1% | 36.1% | 36.9% | 41.2% | 38.3% |
| Violencia no familiar | 52.0% | 50.8% | 51.7% | 50.2% | 52.9% | 51.6% |
| Auto infligido | 46.2% | 34.5% | 33.9% | 34.2% | 36.2% | 34.8% |
| Se ignora | 0.0% | 20.9% | 17.5% | 15.5% | 72.6% | 46.0% |
| Trata de personas | . | . | . | . | 25.0% | 25.0% |

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

El grupo de investigación reconoce que los porcentajes de aviso al MP en los casos de violencia familiar y no familiar ubican favorablemente al Estado de México respecto al total nacional, particularmente, en los últimos dos años. Sin perjuicio de lo anterior, no se puede eximir al personal de salud de dar aviso al MP en todos los casos, toda vez que se trata del incumplimiento de una Norma Oficial Mexicana, diseñada específicamente para atender la violencia contra las mujeres, que es de observancia obligatoria para todas las unidades del Sector Salud.

Cuando se considera la repetición de los eventos (Cuadro 10), el aviso al MP, en las atenciones a las mujeres víctimas de violencia sexual, es sensiblemente menor cuando se trata de eventos repetidos que cuando se registran por única vez. Es decir, en el primer supuesto sólo se ha dado aviso en el 63.5% de los casos, mientras que el aviso se da en 68.4% respecto de los actos de violencia que se registran una sola vez. No obstante, esta situación es significativamente mejor que en el ámbito nacional, donde los porcentajes son del 41.3% y el 61.3%, respectivamente.

Cuadro 10. Porcentaje de atenciones a mujeres en el Estado de México por lesiones en la Secretaría de Salud en que se dio aviso al Ministerio Púbico, según tipo de violencia y repetición del evento, 2010-2013

| | Repetición del evento | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | No | | | | | Sí | | | | | Total | | | | |
| | Abandono y/o negligencia | Violencia física | Violencia sexual | Violencia psicológica | Violencia económica / patrimonial | Abandono y/o negligencia | Violencia física | Violencia sexual | Violencia psicológica | Violencia económica / patrimonial | Abandono y/o negligencia | Violencia física | Violencia sexual | Violencia psicológica | Violencia económica / patrimonial |
| Estado de México | 37.7% | 41.1% | 68.4% | 54.9% | 61.2% | 60.8% | 42.7% | 63.5% | 55.9% | 56.6% | 53.9% | 42.0% | 66.5% | 55.7% | 57.4% |
| 2009 | . | 50.0% | 87.5% | . | . | . | 0.0% | . | 0.0% | . | . | 40.0% | 87.5% | 0.0% | . |
| 2010 | 38.5% | 37.8% | 48.2% | 41.1% | 66.7% | 46.2% | 42.8% | 46.5% | 36.4% | 50.0% | 42.3% | 39.4% | 47.5% | 37.4% | 53.7% |
| 2011 | 20.0% | 37.4% | 64.2% | 54.3% | 53.3% | 33.3% | 36.6% | 63.9% | 32.9% | 20.0% | 28.6% | 37.1% | 64.1% | 37.3% | 34.3% |
| 2012 | 21.1% | 40.1% | 76.5% | 58.2% | 54.5% | 60.3% | 46.5% | 63.7% | 52.8% | 56.5% | 50.6% | 42.9% | 71.3% | 53.5% | 56.3% |
| 2013 | 62.5% | 49.3% | 68.7% | 56.7% | 71.4% | 71.1% | 42.7% | 67.3% | 72.3% | 67.4% | 68.9% | 44.4% | 68.2% | 68.4% | 68.0% |
| Total nacional | 32.9% | 48.1% | 61.3% | 34.8% | 33.7% | 23.4% | 43.8% | 41.3% | 32.8% | 28.6% | 26.0% | 45.9% | 49.1% | 33.2% | 29.3% |
| 2009 | . | 47.4% | 75.0% | 21.4% | 0.0% | . | 71.4% | 0.0% | 40.0% | 100.0% | . | 53.8% | 69.2% | 33.3% | 75.0% |
| 2010 | 43.2% | 48.7% | 62.8% | 28.8% | 24.8% | 31.2% | 42.3% | 40.8% | 27.3% | 22.5% | 35.6% | 45.7% | 49.7% | 27.6% | 22.7% |
| 2011 | 36.7% | 47.1% | 61.7% | 31.1% | 35.8% | 22.2% | 44.0% | 43.7% | 31.1% | 33.1% | 25.2% | 45.7% | 51.5% | 31.1% | 33.7% |
| 2012 | 27.5% | 46.1% | 60.8% | 31.0% | 26.9% | 19.6% | 44.9% | 39.3% | 33.2% | 26.7% | 21.5% | 45.5% | 47.4% | 32.8% | 26.7% |
| 2013 | 28.6% | 50.1% | 60.8% | 41.4% | 40.5% | 24.8% | 43.6% | 42.1% | 35.4% | 30.5% | 25.9% | 46.4% | 48.9% | 36.6% | 31.7% |

Fuente: DGIS SINAIS Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia

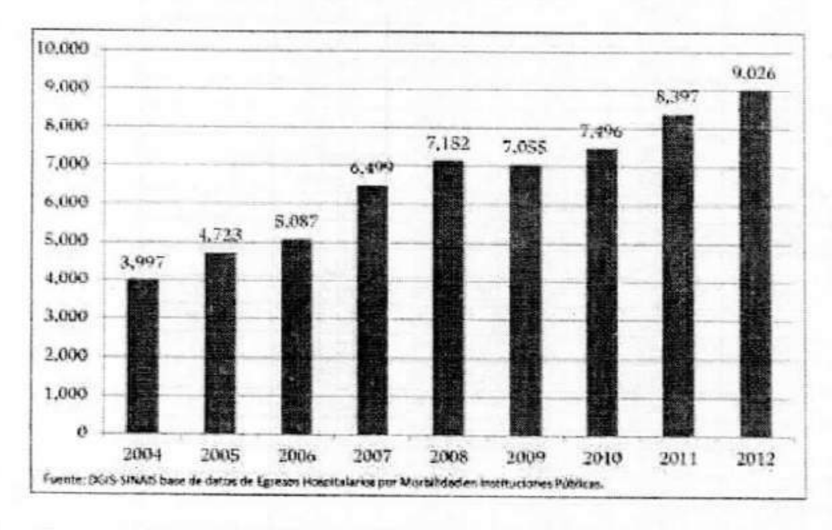
5. Egresos hospitalarios por morbilidad en instituciones públicas del Sector Salud

Otra fuente de datos útil que permite ubicar el contexto de violencia en la entidad es el registro del SINAIS, relativo a los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas[23]. A partir de esta base de datos, es posible seleccionar aquellos egresos directamente relacionados con violencia. Cabe señalar que esta fuente excluye todos aquellos casos de atención ambulatoria, es decir, los casos que no dieron lugar a un ingreso a una unidad hospitalaria pública, en especial a las unidades de urgencias. No obstante, esta fuente reúne la información de todo el sector salud y no únicamente de la Secretaría de Salud como el apartado anterior.

La Gráfica 8 muestra una tendencia creciente en los egresos hospitalarios de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia en el periodo 2004-2012, que en términos absolutos pasa de 3,997 casos a 9,026 en 2012.

Al respecto, el grupo de investigación observa con preocupación que del año 2009 al 2012 ha habido un incremento constante en el número de mujeres atendidas por situaciones de violencia en las instituciones públicas de salud.

Gráfica 8. Egresos hospitalarios en el Estado de México de mujeres en instituciones públicas por causas directamente relacionadas con violencia, 2004-2012




6. Estadísticas Vitales de Mortalidad (defunciones de mujeres con presunción de homicidio)

Una fuente importante que nos permite visualizar los homicidios de mujeres son las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* que producen conjuntamente el INEGI y la Dirección General de Información en Salud de la Secretaría de Salud. Resulta necesario hacer este análisis porque, lamentablemente, no existe información estadística oficial disponible sobre homicidios de mujeres y feminicidios, lo que constituye una falta grave por parte del estado en atención a esta problemática.

El Cuadro 11 muestra la evolución de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio de 1985 hasta diciembre de 2013[24]. Se trata de decesos con víctimas del sexo femenino por agresiones,

[23] La información está disponible en la dirección electrónica http://www.sinais.salud.gob.mx.

[24] Cabe señalar que aún no existe información actualizada respecto del año 2014. Asimismo, el grupo consideró datos desde 1985, a fin de ubicar en un marco más amplio el contexto señalado durante el periodo al cual se refiere la solicitud.

en los que la persona que llenó el certificado de defunción consideró que había elementos para suponer que se trataba de un homicidio.

Cuadro 11. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio total nacional y Estado de México 1985-2013

| Año | Total nacional | Estado de México | % del total de DFPH | % del total de población de Mujeres | Homicidos dolosos de mujeres |
|---|---|---|---|---|---|
| 1985 | 1,460 | 371 | 25.4% | 11.4% | |
| 1986 | 1,407 | 356 | 25.3% | 11.6% | |
| 1987 | 1,257 | 285 | 22.7% | 11.7% | |
| 1988 | 1,385 | 433 | 31.3% | 11.9% | |
| 1989 | 1,244 | 444 | 35.7% | 12.0% | |
| 1990 | 1,254 | 480 | 38.3% | 11.8% | |
| 1991 | 1,285 | 483 | 37.6% | 11.9% | |
| 1992 | 1,378 | 486 | 35.3% | 12.1% | |
| 1993 | 1,354 | 508 | 37.5% | 12.2% | |
| 1994 | 1,468 | 474 | 32.3% | 12.3% | |
| 1995 | 1,504 | 413 | 27.5% | 12.4% | |
| 1996 | 1,469 | 408 | 27.8% | 12.5% | |
| 1997 | 1,338 | 379 | 28.3% | 12.6% | |
| 1998 | 1,533 | 350 | 22.8% | 12.7% | |
| 1999 | 1,406 | 308 | 21.9% | 12.8% | |
| 2000 | 1,296 | 321 | 24.8% | 12.9% | |
| 2001 | 1,307 | 332 | 25.4% | 13.0% | |
| 2002 | 1,275 | 307 | 24.1% | 13.1% | |
| 2003 | 1,323 | 315 | 23.8% | 13.2% | |
| 2004 | 1,214 | 289 | 23.8% | 13.2% | |
| 2005 | 1,297 | 382 | 29.5% | 13.3% | 96 |
| 2006 | 1,296 | 279 | 21.5% | 13.4% | 138 |
| 2007 | 1,087 | 192 | 17.7% | 13.5% | 161 |
| 2008 | 1,448 | 218 | 15.1% | 13.5% | 176 |
| 2009 | 1,943 | 280 | 14.4% | 13.6% | 205 |
| 2010 | 2,452 | 285 | 11.6% | 13.7% | 144 |
| 2011 | 2,712 | 350 | 12.9% | 13.7% | |
| 2012 | 2,752 | 386 | 14.0% | 13.8% | |
| 2013 | 2,502 | 458 | 18.3% | 13.9% | |

Fuente: INEGI, Estadísticas Vitales de Mortalidad, solicitud de alerta de volencia de género

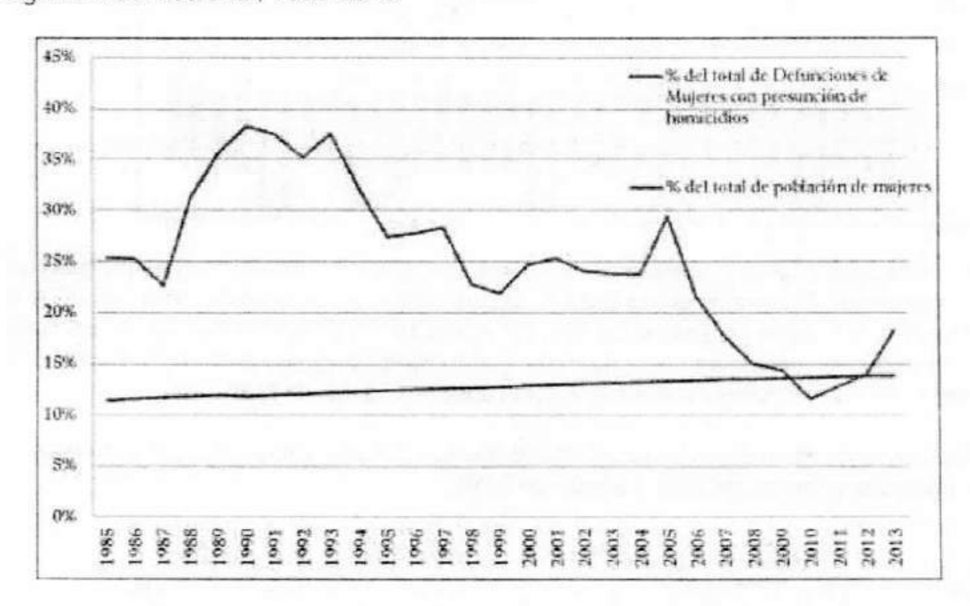
Como se puede observar, entre 1985 y 2013 se han registrado en todo el país 44,646 defunciones de mujeres con presunción de homicidio, de las que 10,572, es decir, el 23.67% corresponden al Estado de México. De este modo, si nos referimos al periodo definido en la solicitud de AVGM entre 2005 y 2010 ocurrieron 9,523 defunciones con presunción de homicidio en el ámbito nacional y 1,636 en la entidad, es decir 17.2% del total nacional. Lo anterior, significa que en el periodo considerado en la solicitud, el total de muertes de mujeres con presunción de homicidio se redujo en proporción al nivel nacional.

En 1990, el Estado de México alcanzó el porcentaje máximo de homicidios de mujeres respecto del total nacional, esto es, 38.3%. Este porcentaje se redujo de manera oscilante, hasta alcanzar el mínimo en el 2010 (11.6%), año en que representaba menos de una tercera parte del valor máximo (Gráfica 9). El grupo de investigación nota que a partir de entonces ha habido un incremento constante en el número de defunciones de mujeres con presunción de homicidio. Así, en 2013, se

registraron 458 defunciones de este tipo en el Estado de México, mismas que representaron el 18.7% del total nacional.

El grupo de investigación observa que de 1985 a 2013, el Estado de México presenta en todos los años, un alto porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidio respecto del total nacional. Lo anterior, con independencia de los incrementos o disminuciones registradas a lo largo del periodo. En este sentido, se identifica una grave situación de violencia contra las mujeres que ha sido una constante a lo largo de los años en esta entidad federativa.

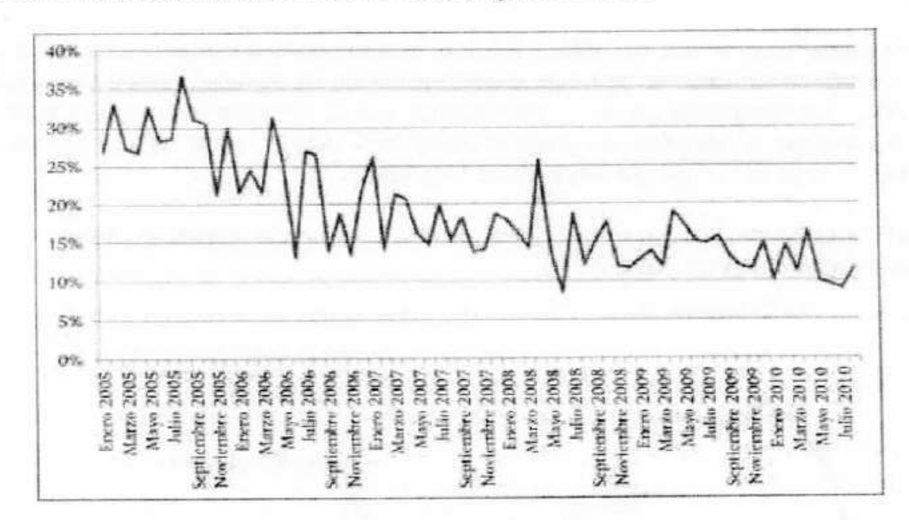
Gráfica 9. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio en el Estado de México y su porcentaje del total nacional, 1985-2013




Asimismo, si nos referimos al periodo señalado en la solicitud inicial de AVGM, en la Gráfica 10 se presenta el porcentaje del total nacional de defunciones de mujeres con presunción de homicidio ocurridas en el Estado de México. A pesar de las oscilaciones, se puede observar una tendencia descendente en el periodo. Sin embargo, es posible apreciar algunos incrementos importantes, como en agosto de 2005, con 36.5% de defunciones de este tipo respecto del total nacional; en abril de 2006 con 31.3%; en enero de 2007 con 26.3% y, en abril de 2008, cuando la entidad concentró el 25.7% del total nacional.

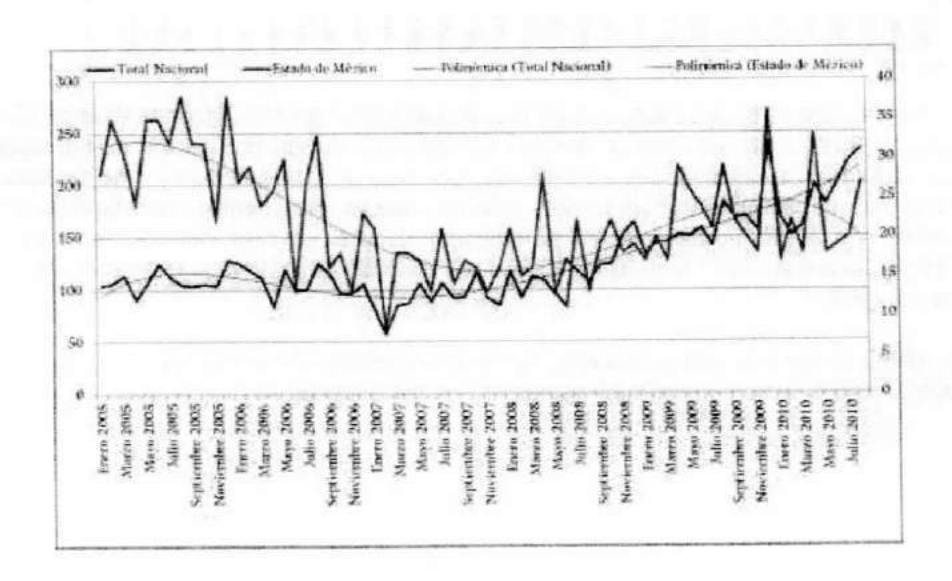
Por otra parte, llama la atención del grupo que, como se mencionó con anterioridad, a partir del 2010 se muestra un incremento constante en el número de defunciones de mujeres con presunción de homicidio.

Gráfica 10. Porcentaje de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio totales ocurridas en el Estado de México, enero de 2005 a agosto de 2010




Por otra parte, es necesario hacer referencia a los números absolutos de defunciones de mujeres con presunción de homicidio. De este modo, es posible apreciar como en los primeros años, de 2005 a 2007, la tendencia decreciente del Estado de México es mucho más significativa que la del total nacional. De manera inversa, el incremento de muerte de mujeres con presunción de homicidio que se da a partir de 2007, es más fuerte en el total nacional que en el Estado de México (Gráfica 11).

Gráfica 11. Defunciones de mujeres en el Estado de México con presunción de homicidio según mes y año de ocurrencia, enero de 2005 a agosto de 2010

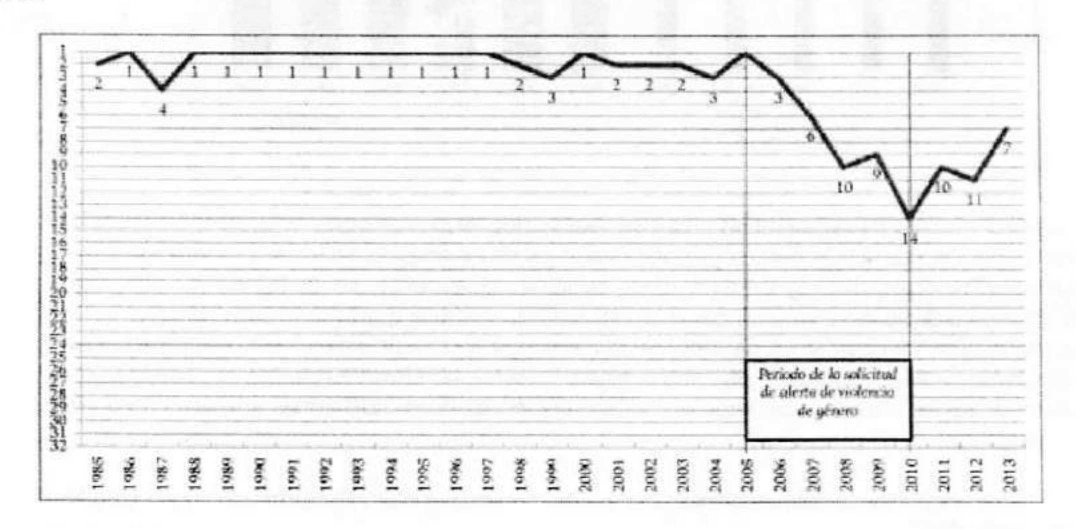



El grupo de investigación observa con preocupación que el Estado de México se ha caracterizado por presentar las tasas de defunciones de mujeres con presunción de homicidio más altas del país. En este sentido, ocupó el primer sitio nacional de 1988 a 1997, bajó un puesto en 1998 y otro en 1999, para volver al primer lugar en 2000, 2003 y 2005 (Gráfica 12).

Después de 2005, se presentó una reducción en el número de defunciones hasta el 2008 cuando el estado ocupó el décimo lugar a nivel nacional. Cabe señalar que en 2010 el Estado de México ocupó la posición más baja en el periodo considerado (1985-2013), esto es, el lugar 14 a nivel nacional. Lo anterior, significa que este cambio en la posición relativa del estado a nivel nacional no sólo se dio porque se hubiera agravado la situación en otras entidades, sino que la reducción absoluta de defunciones de mujeres con presunción de homicidio fue significativa en el periodo de la solicitud. A partir de entonces, se presentó de nuevo un incremento en el número de defunciones hasta alcanzar la séptima posición a nivel nacional en 2013.

Con independencia de la reducción, en ciertos periodos, del número de muertes de mujeres en el Estado de México, el grupo considera que las altas tasas de este tipo de defunciones, particularmente en proporción al promedio nacional, son un fuerte indicativo de la grave situación de violencia que enfrentan las mujeres en la entidad.

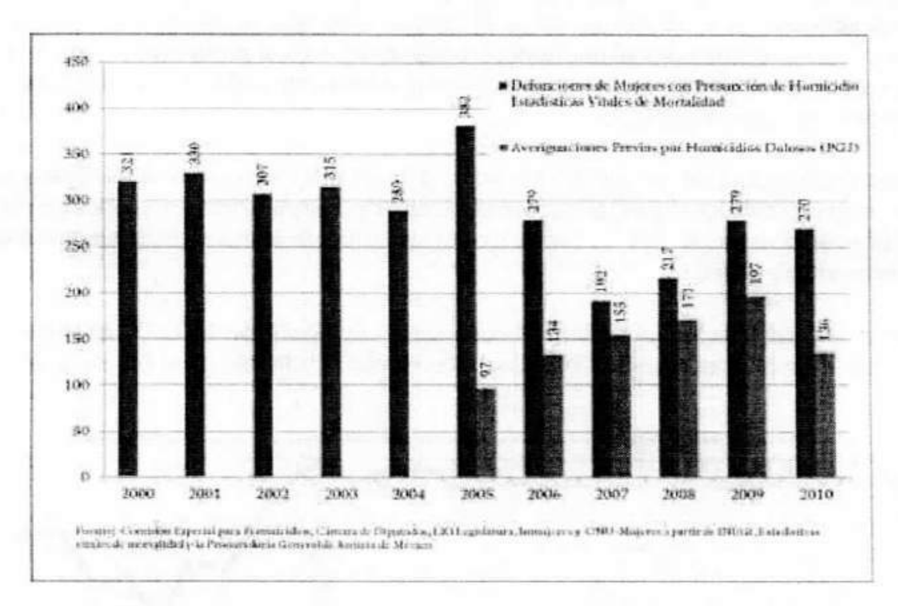
Gráfica 12. Orden ocupado por el Estado de México según la tasa (por 100,000 mujeres) de defunciones de mujeres con presunción de homicidio como porcentaje del total nacional, 2007-2013




En la Gráfica 13 se presenta una comparación de las cifras de defunciones de mujeres con presunción de homicidio provenientes de las *Estadísticas Vitales de Mortalidad* con los datos aportados por la Procuraduría General de Justicia del Estado de México a la Comisión Especial para Feminicidios, de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados. Desafortunadamente, no es posible hacer comparaciones previas o para el periodo más reciente por la falta de una base de datos a la cual pueda acceder el público en general.

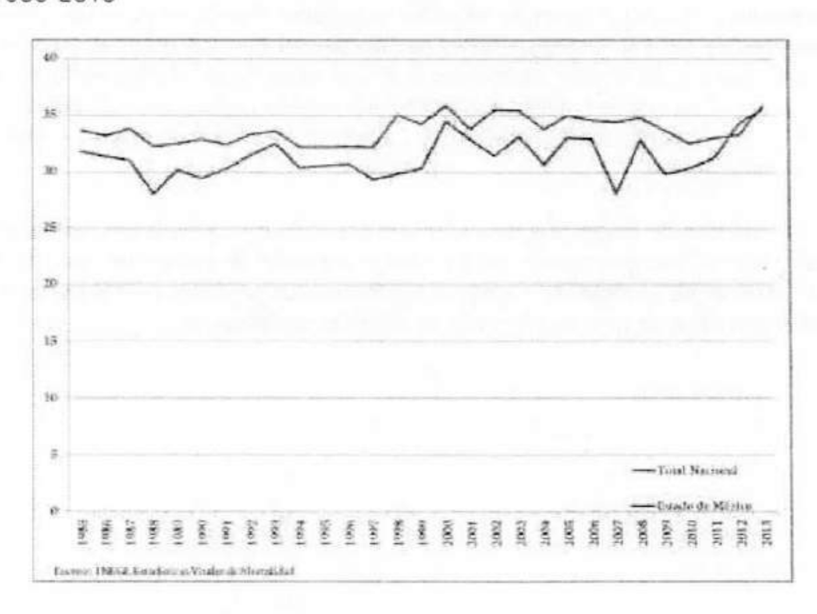
No obstante, a partir del análisis de ambas fuentes, el grupo apreció una fuerte discrepancia entre las cifras. Aun cuando dicha discrepancia puede naturalmente obedecer al hecho de que en algunos casos la Procuraduría General de Justicia del Estado considerara que las defunciones no constituían homicidios dolosos, el grupo observa que la diferencia de cifras es significativa.

Gráfica 13. Defunciones de mujeres con presunción de homicidio en el Estado de México de acuerdo a las Estadísticas Vitales de Mortalidad y averiguaciones previas por homicidios dolosos de mujeres registradas por la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, según año de ocurrencia




Por otra parte, en cuanto a la edad de las víctimas de este tipo de defunciones, la Gráfica 14 muestra que durante el periodo de la solicitud, el promedio de edad de las mujeres en el Estado de México era menor que la edad promedio registrada a nivel nacional. Igualmente, en 2013, en el Estado de México el promedio de edad de las víctimas es de 35.6 años, mientras que para el total nacional es de 35.9 años. Asimismo, se observa un periodo de convergencia en los últimos años. Cabe señalar que tanto en el Estado de México como a nivel nacional se presenta la misma tendencia de reducción en la proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio en las que la víctima era menor de edad.

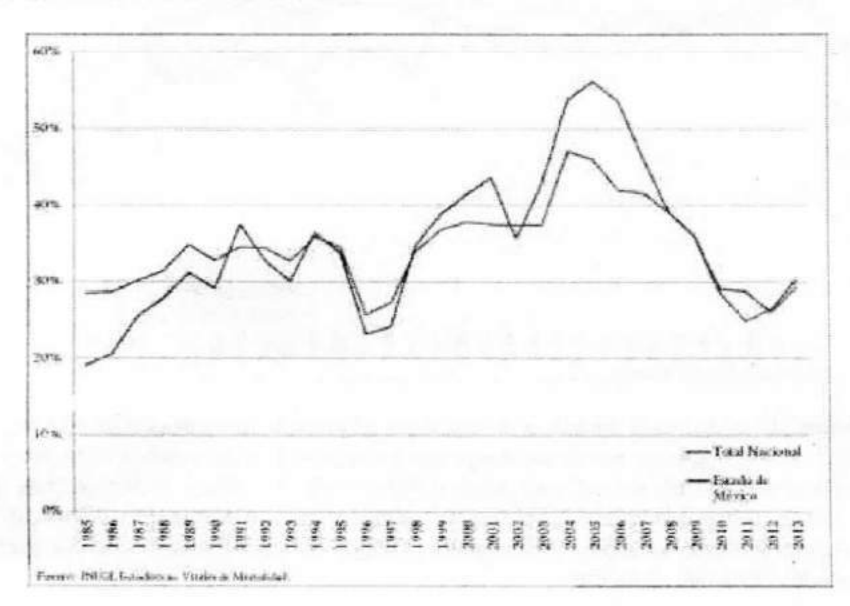
Gráfica 14. Edad media de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio en el Estado de México, 1985-2013



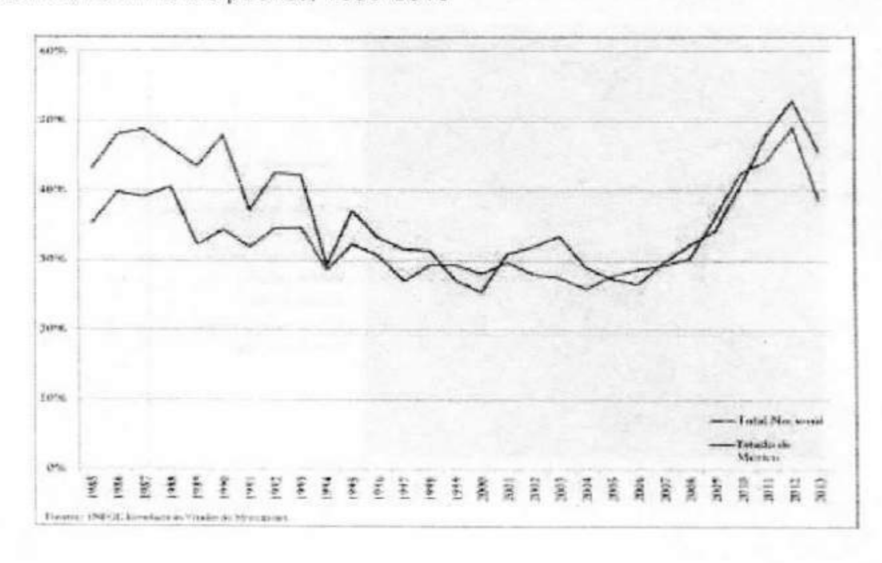
Por lo que toca al lugar donde ocurrió la agresión que llevó a la muerte, se puede observar un comportamiento similar, tanto en el Estado de México como a nivel nacional, de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio ocurridas en el hogar. No obstante, en 1994 existió un ligero incremento, que alcanzó el 35% de este tipo de defunciones ocurridas en el hogar en esta entidad. Posteriormente, en el Estado de México en 2005 se observa un incremento del 56% de las defunciones ocurridas en el hogar. Sin embargo, en los siguientes años ocurre una reducción de la proporción de las defunciones en el hogar, para registrar un ligero repunte en 2012 y 2013 (Gráfica 15).

En cambio, en los últimos años se presenta un incremento de la proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidios ocurridas en la vía pública (Gráfica 16).

Gráfica 15. Porcentaje de defunciones de mujeres con presunción de homicidio ocurridas en el hogar, en el Estado de México, 1985-2013

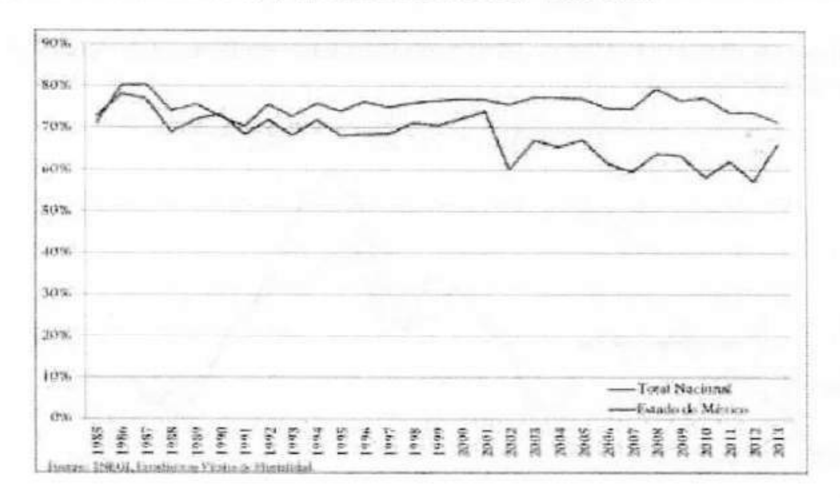



Gráfica 16. Proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio ocurridas en el Estado de México en la vía pública, 1985-2013



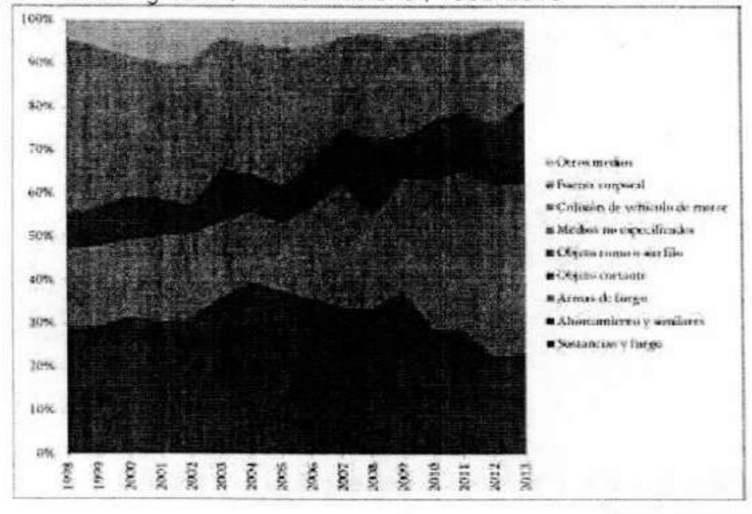
Respecto al lugar de residencia de las víctimas, éstas fueron agredidas, en la mayoría de los casos, en el mismo municipio en el que habitaban. Esta tendencia es similar tanto a nivel nacional como en la entidad federativa. Sin embargo, puede observarse que en los últimos años, en el Estado de México se muestra una tendencia a la baja en relación a la proporción de mujeres que fueron asesinadas en el mismo municipio de residencia (Gráfica 17), lo cual puede estar asociado a que las distancias entre los municipios implican grandes traslados cotidianos de las mujeres para llegar a su domicilio, así como con el hecho de que, en ocasiones, los cuerpos de las víctimas son abandonados en otros municipios.

Gráfica 17. Proporción de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio en las que la víctima residía en el mismo municipio, Estado de México, 1985-2013

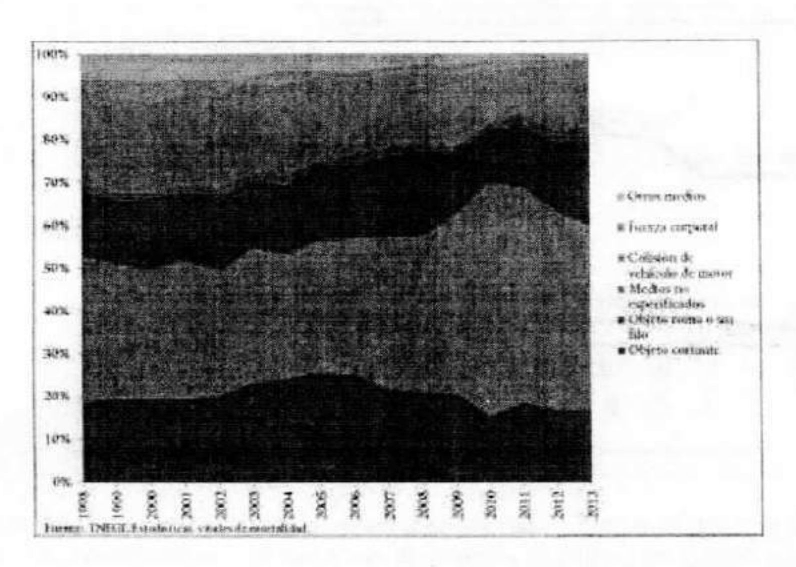



En cuanto a los medios utilizados para agredir a las víctimas, es posible apreciar que en el Estado de México es menos frecuente el uso de armas de fuego que es el medio más usado a nivel nacional, aunque también ha aumentado en los últimos años (Gráfica 18). En esta entidad es más usual recurrir al ahorcamiento, estrangulamiento, sofocación, ahogamiento y sumersión (Gráficas 19), conductas que, a consideración del grupo de investigación, refleja, en algunos casos, una clara actitud misógina por parte de las personas agresoras.

Gráfica 18. Distribución porcentual de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio según medios usados en la agresión, a nivel nacional, 1998-2013



Gráfica 19. Distribución porcentual de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio según medios usados en la agresión, en el Estado de México, 1998-2013



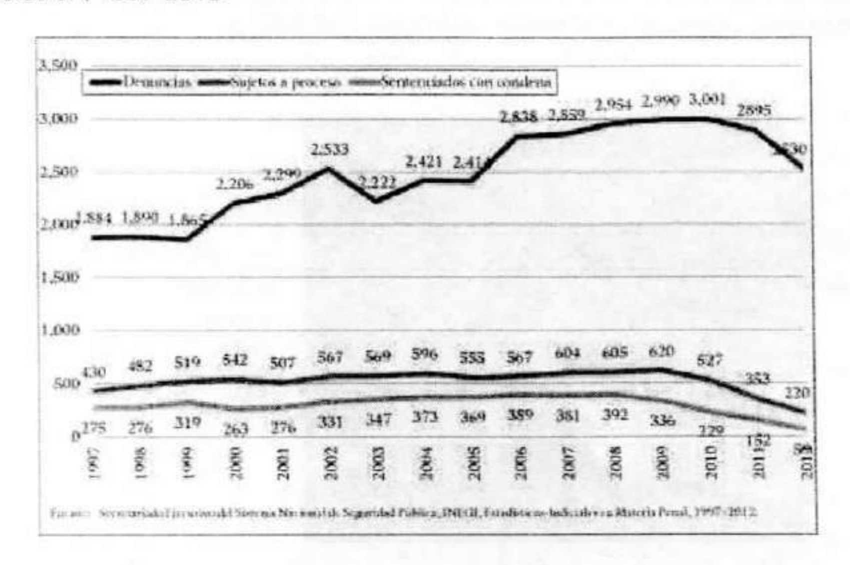

7. Estadísticas judiciales en materia penal

Si bien el INEGI dejó de publicar las estadísticas judiciales en materia penal en 2012 y las mismas no permiten conocer ninguna característica de la víctima, en particular el sexo, el grupo de investigación considera que dichas estadísticas resultan útiles para identificar el contexto de violencia en la entidad federativa.

En este sentido, a continuación se presentan tres series de datos relacionadas con el delito de violación[25]: las denuncias provenientes del Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública (que tampoco separa esta información por sexo de la víctima); las personas sujetas a proceso y, las personas sentenciadas con sentencia condenatoria (Gráfica 20). Si bien la primera serie alcanza un máximo de 3,001 casos en 2010, las personas sujetas a proceso sólo llegan a un máximo de 620 en 2009 y las condenas a un máximo de 392 un año antes. En este sentido, el grupo de investigación considera que las diferencias entre las cifras reflejan una situación de impunidad y de falta de efectividad en los procesos de procuración e impartición de justicia en el Estado de México.

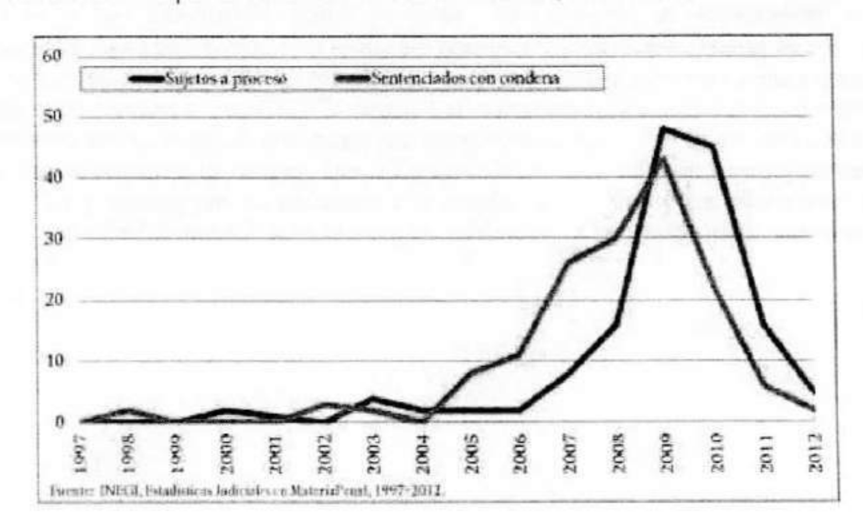
[25] A falta de información al respecto, el grupo se ve obligado a suponer que la mayoría de las víctimas del delito de violación son mujeres. Lo anterior debido al hecho de que son ellas las que denuncian con mayor frecuencia este tipo de delitos.

Gráfica 20. Casos de violaciones en el Estado de México denunciadas ante el Ministerio Público, presuntos delincuentes, sujetos a proceso y procesados con sentencias condenatorias por el delito de violación, 1997-2012




Respecto al delito de violencia familiar[26], desafortunadamente, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no publica el número de denuncias que se reciben por este motivo, por lo que, el grupo únicamente pudo analizar los datos de las personas sujetas a proceso y las condenadas por este delito (Gráfica 21). Llama la atención del grupo de investigación que el cambio de tendencia en 2009, cuando el rápido crecimiento de estos casos se reduce[27].

Gráfica 21. Presuntos delincuentes en el Estado de México sujetos a proceso y procesados con sentencias condenatorias por el delito de violencia familiar, 1997-2012




[26] Previsto en el artículo 218 del Código Penal del Estado de México.

[27] Aun cuando se considerara que podría existir una tardanza en la persecución de delitos y que, en 2012, al cierre de esta fuente de datos, no hubiera personas procesadas y sentenciadas en relación a casos que siguieran en proceso de investigación.

8. Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia

Los Censos de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia son métodos estadísticos para captar información estadística y geográfica de interés nacional, que permita conocer la situación que guardan la gestión y el desempeño de las instituciones públicas de los tres poderes del Estado, que ejercen funciones de gobierno, seguridad, procuración e impartición de justicia en los distintos niveles de gobierno.

a. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales

En el marco del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, en 2009, con el propósito de consolidar la generación de información estadística en las materias de gobierno, seguridad pública, procuración e impartición de justicia se implementó la *Encuesta Nacional de Gobierno 2010 - Poder Ejecutivo Estatal*. El segundo proyecto fue el *Censo Nacional de Gobierno 2011-Poder Ejecutivo Estatal* y, posteriormente se presentaron los *Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012 y 2013*, respectivamente.

Desafortunadamente, el *Censo Nacional de Gobierno 2011* no captó información sobre víctimas de los distintos delitos. Por lo que respecta al *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2012*, que sí cuenta con esta información, el gobierno del Estado de México no sólo no especificó el sexo de las víctimas, sino que no las desagregó por delito. De este modo, únicamente se reportaron un total de 27,174 víctimas para todos los delitos, frente a 100,331 víctimas en el ámbito nacional. Es decir, los delitos cometidos en el Estado de México representan el 27% del total de delitos cometidos a nivel nacional. Por su parte, en el *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2013*, el Estado de México no proporcionó información alguna, a pesar de su obligatoriedad.

Al respecto, el grupo de investigación considera muy grave el hecho de que el gobierno del Estado de México no cumpla adecuadamente con sus obligaciones en materia de información, puesto que la ausencia de dichos datos impide conocer la complejidad del contexto de violencia y cómo este afecta a las mujeres y generar acciones focalizadas que permitan responder adecuadamente a dicha problemática.

b. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal

En el *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2012*[28], el gobierno del Estado de México reportó un total de 7,142 víctimas de diversos delitos en procesos abiertos, de los cuales 3,037 fueron mujeres y 4,105 hombres. Lamentablemente, no se proporcionó información desagregada por delito.

Por lo que respecta al *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2013*, el Estado de México reportó un aumento en los procesos iniciados por delitos cometidos en contra de las mujeres, con 4,134 procesos, sin desagregar nuevamente las cifras por el tipo de delito.

---

[28] En 2011 se inició con las actividades relacionadas a la generación de la información en la materia de impartición de justicia, siendo el primer proyecto el *Censo Nacional de Gobierno 2011-Poder Judicial Estatal-Impartición de Justicia 2011*. Desafortunadamente, los datos de este censo no permiten identificar a las víctimas de los distintos delitos considerados.

El grupo observa nuevamente con preocupación que el Estado de México no cumplió con su obligación de reportar información desagregada, lo que impide que los datos obtenidos puedan ser utilizados para un análisis más profundo de la violencia contra las mujeres en la entidad.

c. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal

Los *Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal*[29] tienen como objetivo generar información estadística y geográfica de las procuradurías generales de justicia en las entidades federativas, con la finalidad de que dicha información se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en materia de procuración de justicia.

Al respecto, llama la atención del grupo de investigación que nuevamente, en ninguno de los *Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal* (2011, 2012 y 2013), el Estado de México proporcionó información a pesar de la obligación de hacerlo y por tratarse de datos de interés nacional.

*****

De la información analizada *motu proprio*, el grupo de investigación considera que en el Estado de México existe un contexto de violencia contra las mujeres que aunque ha variado en su dimensión a través del tiempo, se reproduce con altos índices de violencia de manera continua. En este sentido, el Estado de México ha ocupado de manera constante, los primeros lugares en casos de muertes de mujeres con presunción de homicidio. De igual forma, la prevalencia de todos los tipos de violencia contra las mujeres en dicha entidad es superior al promedio a nivel nacional.

Lo anterior, aunado a un contexto complejo de alta población y migración interna, en el que las circunstancias de inseguridad por las que atraviesa la entidad federativa contribuyen, en cierta medida, a generar condiciones que propician la producción y reproducción de la violencia contra las mujeres.

El grupo observó que, de manera general, los niveles de violencia contra las mujeres en la entidad disminuyeron entre 2005 y 2010. A partir de ese momento, se registró de nuevo un incremento constante en la violencia contra las mujeres en el Estado de México.

Por lo que hace al ámbito en el que se ejerce la violencia contra las mujeres, llama la atención del grupo de investigación, el alto porcentaje de mujeres que han sufrido violencia en el ámbito comunitario, lo cual indica que las agresiones a mujeres no se reducen a ámbitos en los que la víctima convive en algún tipo de relación con el agresor. El grupo considera que esta situación podría ser un indicativo de la permisividad social de la violencia contra las mujeres que existe en la entidad y de una cultura arraigada que tolera las agresiones en espacios públicos.[30].

Asimismo, preocupa al grupo de investigación el hecho de que el estado se encuentre, de manera constante, en los primeros lugares en atenciones por lesiones y violencia a mujeres según la intencionalidad del evento, particularmente, respecto de la violencia familiar y no familiar. De este modo, del 2010 al 2013, las atenciones brindadas en el Estado de México representaron el 14.3% del total nacional, ligeramente por arriba de la proporción esperada de acuerdo al tamaño de su población (13.5% del total nacional).

[29] Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnpje2012/default.aspx

[30] Entendiendo esta violencia como la ejercida en la comunidad constituida por los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público. *Cfr*. Artículo 16 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

El grupo observó que del total de atenciones tanto por violencia familiar como no familiar la prevalencia de violencia sexual es mayor en el Estado de México que en el promedio nacional. Por su parte, en cuanto a la violencia familiar llama la atención del grupo que mientras que a nivel nacional el tipo de violencia más común es la psicológica, en el Estado de México la violencia física ocupa el primer lugar con un 45.57%.

Cabe señalar que un importante número de atenciones se concentran en los municipios de Ecatepec de Morelos, Tlalnepantla de Baz, Tenancingo, Toluca y Nezahualcóyotl. Estos cinco municipios concentran el 24.4% de atenciones del total estatal. Llama la atención del grupo que, de las atenciones brindadas en Toluca, Nezahualcóyotl, Valle de Chalco Solidaridad, Jocotitlán y Temascalcingo, el porcentaje correspondiente a casos de violencia familiar es superior al promedio de estas atenciones brindadas en la entidad federativa. Esta situación se presenta particularmente en los municipios de Valle de Chalco Solidaridad, Jocotitlán y Temascalcingo, donde los porcentajes son de 75%, 53.5% y 52.8%, respectivamente.

Finalmente, inquieta al grupo que las autoridades del Estado de México encargadas de la procuración e impartición de justicia no cumplan con su obligación de registrar y proporcionar información adecuada y precisa que permita comprender en su totalidad el fenómeno de violencia que sufren las mujeres en la entidad.

Esta falta de información por parte de la entidad federativa constituye un incumplimiento a su obligación de debida diligencia, toda vez que no contar con cifras y estadísticas en la materia, le impide adoptar las medidas más adecuadas para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia y del combate a la impunidad. Esta omisión, además, invisibiliza la situación de las mujeres víctimas de violencia.

B. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres

En seguimiento a la metodología definida por el grupo de investigación, se estableció que el parámetro jurídico para el análisis de la información parte de las obligaciones generales y específicas de las autoridades, derivadas tanto de la CPEUM como de los tratados internacionales. El cumplimiento de tales obligaciones se analiza con relación a los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, a la no discriminación, a la igualdad ante la ley, a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal y al acceso a la justicia con perspectiva de género, así como con el deber de las autoridades de actuar con debida diligencia en la atención, investigación y sanción de los casos de violencia contra las mujeres.[31].

En este sentido, las obligaciones generales del Estado mexicano en materia de derechos humanos se encuentran establecidas en el artículo 1o. de la CPEUM, cuyo párrafo tercero establece que: "[t]odas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley".

El presente apartado se avoca a analizar las obligaciones anteriormente mencionadas, en relación con: a) la solicitud de AVGM; b) la información proporcionada por el gobierno del Estado de

[31] El deber de debida diligencia en relación con la violencia de género parte de la concepción de la violencia contra la mujer como una de las formas más extremas de discriminación que nulifica el ejercicio de sus derechos. De este modo, no actuar con la debida diligencia en casos de violencia contra la mujer, significa discriminación y negación a su derecho a igual protección de la ley. *Cfr.* CIDH. Jessica Lenahan (Gonzales) y otros Vs. Estados Unidos de América. Informe de Fondo No. 80/11, 21 de julio de 2011, párr. 110 y 111.

México; c) el contexto analizado en el capítulo anterior; d) las visitas *in situ* y las entrevistas realizadas; y e) la información adicional solicitada o analizada *motu proprio* por el grupo de investigación.

1. Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres

La obligación constitucional y convencional de respetar los derechos humanos de las mujeres consiste en no obstaculizar, interferir o impedir su goce. Esta obligación implica una restricción al ejercicio del poder estatal[32]. Esto es, la obligación de respeto consiste en abstenerse de violar los derechos de las mujeres, por ejemplo, mediante acciones u omisiones que impliquen estereotipos de género, prejuicios o la culpabilización de las víctimas. Lo anterior, en el entendido de que dichas conductas no sólo promueven impunidad sino que configuran violencia institucional[33].

En este sentido, esta obligación requiere de un esfuerzo estructural y transversal de todas las autoridades encargadas de prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres para incorporar una perspectiva de género y de derechos humanos que permita a las y los servidores públicos atender a las mujeres con la debida diligencia y, sobre todo, como personas dotadas de la dignidad inherente a su condición humana y como titulares plenas de derechos[34]. Es decir, el trato hacia las mujeres víctimas de violencia debe ser amable y la atención brindada por parte de las autoridades debe ser de calidad y libre de estereotipos.

Asimismo, implica que el Estado se abstenga de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a las mujeres del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con los hombres[35].

Respecto a esta obligación, la solicitante manifestó que en el Estado de México existe un contexto de violencia feminicida y sistemática que vulnera los derechos humanos de las mujeres que habitan o transitan por el territorio. Afirmó que dicho contexto es tolerado y fomentado por una cultura misógina por parte de las autoridades estatales. En ese sentido, señaló que existe una falta de entendimiento de las agresiones contra las mujeres como parte de un fenómeno de género. Adicionalmente, argumentó que las autoridades encargadas de la procuración de justicia brindan un trato discriminatorio a las víctimas y a sus familiares y ejercen violencia institucional en su contra.

Al respecto, algunas organizaciones de la sociedad civil entrevistadas señalaron que las autoridades encargadas de la procuración de justicia revictimizan a las mujeres víctimas de violencia al minimizar su situación, culparlas de lo sucedido o atenderlas bajo prejuicios de género. Asimismo, reportan que la atención que brindan las autoridades encargadas de la procuración de justicia a las víctimas y sus familiares es distinta si éstas van solas o acompañadas por organizaciones de la sociedad civil. En el primer caso, tardan más en atenderlas y en ocasiones, especialmente cuando el agresor es pareja de la víctima, inhiben la denuncia y promueven la conciliación.

---

[32] Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205, párr.235.

[33] De conformidad con el artículo 18 de la Ley General de Acceso, la violencia institucional son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

[34] *Ibidem*, párr. 236.

[35] CEDAW. Recomendación General N°28 relativa al artículo 2° de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/GC/28, párr.9.

Del mismo modo, también señalaron que es común, en algunas agencias del ministerio público, que cuando una mujer desea presentar una denuncia por violencia familiar se le requiera acudir primero al DIF y que una persona de dicha instancia la acompañe a presentar la denuncia correspondiente.

Asimismo, algunos familiares de mujeres desaparecidas en la entidad señalaron que las autoridades de procuración de justicia no toman con seriedad los casos e insinúan, de manera constante, que son las víctimas quienes se marcharon por su propio pie. De esta forma, se hace esperar varias horas o días a las personas que desean presentar la denuncia por desaparición y, en algunos casos, se les solicita dinero para iniciar o continuar con las investigaciones.

Por su parte, el gobierno del Estado de México reportó varios cursos de capacitación y talleres encaminados a la eliminación de los estereotipos que promueven la discriminación contra las mujeres, dirigidos a un gran número de servidoras y servidores públicos, entre ellas, a las personas encargadas de la procuración de justicia. Asimismo, señaló que a partir del 2007 la capacitación en materia de derechos humanos y perspectiva de género es obligatoria y de carácter permanente.

Durante las visitas *in situ* el grupo de investigación constató conductas y expresiones que denotan violencia institucional hacia las mujeres[36]. Así, durante las visitas realizadas a uno de los centros de justicia para las mujeres y a algunas de las agencias del ministerio público especializadas en violencia familiar, sexual y de género, se pudo identificar que algunas de las personas entrevistadas manifestaron expresiones estereotipadas hacia las mujeres y, por tanto, discriminatorias. Dichas actitudes ponen de manifiesto la ignorancia del personal en materia de derechos humanos de las mujeres, así como el hecho de que no se atiende y se investiga bajo una perspectiva de género. A consideración del grupo de investigación, esta situación implica una falta en el cumplimiento de la obligación de actuar con debida diligencia en los casos de violencia contra las mujeres, situación que resulta particularmente grave cuando se trata de autoridades ante las cuales las víctimas comparecen a solicitar justicia y protección.

Otra expresión de la violencia institucional que sufren las mujeres en el Estado de México consiste en la práctica constante de la conciliación por parte de las autoridades del Desarrollo Integral de la Familia (en adelante, DIF), de uno de los centro de justicia y de las encargadas de la procuración de justicia, para resolver por "vía amistosa", los casos de violencia contra la mujer, situación que arriesga la integridad y la vida de las mujeres, y constituye un impedimento para que puedan acceder al goce de sus derechos, en particular, a los derechos de acceso a la justicia y a vivir libres de violencia.

Esta circunstancia denota un incumplimiento de las disposiciones previstas por el artículo 8 de la Ley General de Acceso el cual señala que se deben evitar procedimientos de mediación o conciliación por ser inviables en una relación de sometimiento entre el agresor y la víctima.

---

[36] El artículo 2 de la Convención de Belém do Pará señala los diversos tipos y ámbitos en los que la violencia puede darse, los cuales incluyen tanto a la esfera pública como a la privada. Así, la violencia puede darse en diferentes lugares como en las instituciones educativas, establecimientos de salud o en cualquier otro lugar. Por su parte, el artículo 17 de la ley local de acceso señala que violencia institucional "son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno, en los términos de las disposiciones establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y la normatividad municipal, que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y las niñas así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia de género. También constituirá violencia institucional cuando los órganos de procuración y administración de justicia emitan resoluciones o que contengan prejuicios basados en el género, patrones estereotipados de comportamiento o prácticas sociales y culturales fundadas en conceptos de inferioridad de las mujeres o de subordinación a los hombres".

El grupo de investigación considera que las conductas descritas con anterioridad resultan preocupantes pues constituyen un incumplimiento de la obligación del estado de respetar los derechos humanos de las mujeres y comprometen el ejercicio efectivo de los mismos. En ese sentido, el gobierno del Estado de México debe adoptar medidas para erradicarlas, incluyendo la revisión e inspección periódica de las instalaciones, así como la supervisión de la actuación de las y los servidores públicos responsables, la apertura de procedimientos administrativos en contra de quienes no actúan con la debida diligencia, así como la aplicación de la sanción correspondiente en su contra. Lo anterior, además, facilitará que las víctimas recuperen la confianza en las instituciones cuando constaten que sus denuncias son escuchadas y se investiga a cualquier servidora o servidor público omiso o negligente.

Por lo que hace a la capacitación del funcionariado público, el grupo observa que, en algunos casos, éstas no han logrado verse reflejadas en el desempeño de las autoridades de esta entidad, principalmente de las encargadas de la procuración de justicia, las cuales, frecuentemente, reproducen los estereotipos que contribuyen a la discriminación y perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres. Por ello, es necesario que el gobierno concentre sus esfuerzos en implementar diversas formas de evaluación para garantizar que la capacitación impartida logre el impacto deseado. Asimismo, es necesario generar mecanismos de contención emocional para el personal encargado de brindar atención a las mujeres víctimas de violencia. Ello con la finalidad de evitar la revictimización de las mujeres y otorgar una atención más sensible y eficiente.

Sin perjuicio de lo anterior, el grupo reconoce que en algunas instancias creadas en los últimos años con el objetivo de atender los casos de violencia contra la mujer, los resultados de la capacitación impartida se ven reflejados de manera más positiva en su personal.

2. Obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres

La obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente a las mujeres, el libre y pleno ejercicio de sus derechos humanos[37].

Esta obligación no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible su cumplimiento, sino que requiere de voluntad gubernamental que se manifieste en acciones y asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres[38]. Requiere así, de la adopción de medidas positivas, determinables en función de las necesidades particulares de protección de las mujeres, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentren[39]. Asimismo, implica proteger a las mujeres de actos de discriminación cometidos tanto por las autoridades públicas como por los particulares[40].

Como consecuencia de esta obligación, el estado tiene el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar

---

[37] Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166. En el mismo sentido, Corte IDH, ***Caso González y Otras ("Campo Algodonero") Vs. México***, *cit.*, párr. 236.

[38] Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrafos 166 y 167.

[39]Corte IDH. ***Caso González y Otras ("Campo Algodonero") Vs. México, cit.***, párr. 243.

[40] CEDAW. Recomendación General N°28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/GC/28, párr.17.

a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación[41].

En este sentido, el grupo de investigación analizará las obligaciones específicas del Estado de México de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos de las mujeres derivadas de su obligación general de garantizar los mismos.

a. Obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promueven la salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres y que aseguran que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente sancionadas y consecuentemente, reparadas. En este sentido, ésta es una obligación de medio o de comportamiento[42].

La obligación de prevención respecto de los derechos de las mujeres y, en específico, de su derecho a vivir una vida libre de violencia se ve reforzada a partir de la obligación prevista en la Convención Belém do Pará la cual establece la obligación de actuar con debida diligencia y de adoptar medidas positivas para prevenir violaciones a los derechos humanos de las mujeres, y asegurarse de que éstos se protejan, respeten, promuevan y ejerzan[43].

En consecuencia, la estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, se deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia[44].

El Estado de México informó que actualmente el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social es la instancia que tiene por objeto la planeación, coordinación, operación y evaluación de políticas y programas para la mujer y adultos mayores, a fin de promover su bienestar social[45].

Al respecto, algunas organizaciones de la sociedad civil informaron que en el marco del Consejo, no es posible garantizar la participación social en el diseño de programas y políticas públicas para prevenir la violencia contra la mujer. Por lo anterior, el grupo de investigación invita al gobierno del Estado de México a procurar la participación ciudadana en el diseño de los programas y políticas públicas para el beneficio de las mujeres.

Sin perjuicio de lo anterior, el grupo de investigación reconoce los importantes esfuerzos realizados por el gobierno del Estado de México dirigidos a prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, el gobierno del estado informó que a partir del 2008 se puso en marcha

---

[41] Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras*, cit., párr. 166. En el mismo sentido, Corte IDH, *Caso González y Otras* (***"Campo Algodonero") Vs. México, cit.,*** párr. 236.

[42] Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 175.

[43] Artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. *Véase* también ONU. *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, párr. 29 y artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

[44] Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205, párr. 258.

[45] *Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que se crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social*. Gaceta del Gobierno 24-01-2006, artículo 4.

el programa *Mexiquense por una vida sin violencia* cuyo objetivo es ejecutar acciones específicas para la prevención y atención de los problemas relacionados con la desigualdad, la discriminación y la violencia de género en la entidad. En el marco de dicho programa se han puesto en marcha las políticas y estrategias de prevención y atención de la violencia contra las mujeres que se describen en los siguientes párrafos.

El estado informó que se crearon 25 Unidades de Atención a Mujeres, sus Hijas e Hijos en Situación de Violencia las cuales brindan servicios de asesoría jurídica, patrocinio jurídico, acompañamiento legal, atención psicológica y asistencia de trabajo social. En este sentido, el estado señaló que hasta junio de 2014 dichas Unidades otorgaron servicios de asesoría y patrocinio jurídicos, así como acompañamiento legal en materia familiar y penal en casos graves de violencia a 57,993 mujeres. Asimismo, brindaron asesoría psicológica a 153,362 mujeres y organizaron talleres y pláticas para la prevención de la violencia de género (1,168,789 beneficiarias) y del embarazo en la adolescencia (28,873 beneficiarias).

Adicionalmente, se encuentran en operación las líneas telefónicas *Sin Violencia* 01 800 10 84 053 y *Trata de Personas* 01 800 832 47 45 que brindan atención psicológica y asesoría legal de manera gratuita y confidencial, las 24 horas, los 365 días del año. Del mismo modo, se establecieron dos Brigadas de Seguimiento las cuales brindan atención jurídica, psicológica y de trabajo social directa a mujeres y a sus hijas e hijos cuya situación de violencia haya sido catalogada como alta o media a través de la línea *01 800 Sin Violencia*.

El estado también reportó la creación de dos *Centros de Atención y Reeducación a Personas que Ejercen Violencia de Género*, que desde su creación en mayo de 2011 y hasta junio de 2014 han beneficiado a 14,555 personas. Dichos centros están enfocados a la prevención, detección y erradicación de la violencia de género, con miras a contribuir a la creación de nuevas identidades de género bajo un enfoque de igualdad. Al respecto, el grupo valora esta importante política como una herramienta dirigida a lograr una transformación cultural de los patrones y estereotipos que producen y reproducen la violencia de género.

No obstante, durante las visitas *in situ* el grupo de investigación pudo observar que la infraestructura de los centros es limitada y que falta personal especializado en la materia. Asimismo, preocupa al grupo el hecho de que no se dé seguimiento posterior a los casos remitidos por el Ministerio Público o por el Poder Judicial, y que los centros no cuenten con personal que garantice la seguridad de las y los trabajadores y de las personas usuarias. En este sentido, el grupo insta al estado a fortalecer esta política y a crear más centros para que este servicio sea más accesible a la población en la entidad.

Asimismo, el grupo pudo constatar que en el mismo piso del Centro de Justicia, ubicado en Toluca, el personal del área jurídica y de psicología atiendan a mujeres víctimas de violencia y a personas agresoras. Dicha situación, resulta inapropiada y riesgosa para las mujeres víctimas de violencia. De igual forma, implica un incumplimiento a estándares internacionales en la materia.

Aunado a lo anterior, el estado reportó que a partir de 2012 cuenta con tres Unidades Móviles de Atención para Mujeres, sus Hijas e Hijos en Situación de Violencia, las cuales se integran por personas especialistas en psicología, derecho y trabajo social, quienes han brindado estos servicios a 37,801 personas en comunidades alejadas y de difícil acceso.

Asimismo, el gobierno del Estado de México informó que en los últimos años se ha incrementado de manera significativa el presupuesto del programa *Mexiquense por una Vida Libre de Violencia*. En este sentido, mientras que en su primer año de operación (2008) el programa contó con 8 millones de pesos, para el año 2013 se destinaron un total de 70 millones de pesos.

Finalmente, el estado informó que en 2011 se integró el Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, con el objeto de planear, evaluar, dar seguimiento y monitorear las acciones afirmativas y las políticas públicas en materia de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, así como para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mismas. Asimismo, señaló que se expidió el *Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.*

El grupo de investigación valora las políticas implementadas en materia de prevención por el gobierno del estado e invita el mismo a continuar con los esfuerzos para garantizar el cumplimiento de la obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres. Particularmente, el grupo considera que la red institucional creada por el estado para atender la violencia contra las mujeres es un avance importante en la prevención de la violencia por lo que lo insta a que continúe perfeccionando este tipo de esfuerzos. Asimismo, el grupo valora el importante aumento de presupuesto destinado al programa *Mexiquense por una Vida Libre de Violencia.*

Sin embargo, preocupa al grupo de investigación que las instancias antes referidas no cuentan con protocolos de atención claros, ni con el personal suficiente en relación con la demanda de los servicios. Durante las entrevistas realizadas por el grupo a las autoridades, éste pudo constatar que el personal que brinda atención a mujeres víctimas de violencia no cuentan con protocolos de actuación ni identifican con claridad cuál es la ruta crítica a seguir cuando se presenta una mujer violentada. Esta circunstancia permite inferir que el personal trabaja bajo intuición empírica. De igual manera, el grupo nota que el personal adscrito a estas instancias de atención, no recibe terapias de contención emocional.

Por otra parte, llama la atención del grupo el hecho de que tanto la información proporcionada por el gobierno del estado, como por las organizaciones y las autoridades entrevistadas indica que en una gran parte de los casos de homicidios dolosos de mujeres y de feminicidios, la persona responsable era conocida de la víctima, lo cual debe ser tomado en cuenta por el estado en el diseño de las estrategias y políticas públicas destinadas a la prevención de la violencia feminicida.

Relacionado con lo anterior, es importante señalar que el grupo pudo identificar que es una práctica común del personal encargado de atender los casos de violencia contra las mujeres alentar y, en ocasiones, presionar a las mismas a conciliar con sus agresores. Particularmente, preocupa al grupo la práctica de la conciliación que se realiza por parte del Ministerio Público en la implementación del nuevo sistema de justicia penal. Por ello, el grupo de investigación considera que las autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia están incumpliendo su deber de debida diligencia con respecto a su obligación de prevenir la violencia contra las mujeres e insta al gobierno del Estado de México a adoptar las medidas que resulten necesarias para erradicar totalmente esta práctica.

Las situaciones expuestas se relacionan también con la capacitación dirigida a las y los servidores públicos encargados de la atención de los casos de violencia contra las mujeres. En este sentido, el grupo de investigación toma nota de las múltiples capacitaciones que informó el estado encaminadas a prevenir la violencia contra las mujeres, tales como el taller *Perspectivas de Género y Políticas Públicas*; los cursos *Pautas de Actuación en Casos de Violencia contra las Mujeres* y *Curso de Inducción sobre Temáticas en materia de Género, Violencia contra las Mujeres, Feminicidio y el Marco Legal Internacional, Nacional y Estatal de Prevención, Atención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres*; los Diplomados *Psicología y Género en la Procuración de Justicia* y *Violencia y Género*; y los cursos *Derechos Humanos y la Perspectiva de Género en las Resoluciones Judiciales*, *Derechos humanos y Procuración de Justicia con Perspectiva de Género* y *Manual de Medidas de Protección a favor de las Mujeres en Situación de Violencia.*

Como ya se apuntó, de las visitas *in situ* así como de las entrevistas realizadas a las organizaciones de la sociedad civil, a las víctimas y a las autoridades, el grupo observó que las y los servidores públicos entrevistados encargados de la atención y procuración de justicia carecen de sensibilidad para enfrentar los casos de violencia contra las mujeres. Asimismo, el grupo considera que las capacitaciones no se ven reflejadas en la actuación de las autoridades encargadas de la atención de los casos de violencia contra las mujeres y procuración de justicia, especialmente por la falta de conocimiento de algunas autoridades respecto de los protocolos con los que cuenta el estado para investigar, con perspectiva de género, los delitos cometidos contra mujeres.

Derivado de lo anterior, se insta a las autoridades a encaminar los esfuerzos realizados en materia de capacitación para que las mismas sean focalizadas y especializadas respecto de las actividades que cada servidora o servidor público desempeñe, que sean de carácter práctico, continuas y no limitadas a unas cuantas instituciones o personal de trabajo. Del mismo modo, es de particular importancia, la implementación de mecanismos de supervisión y evaluación que verifiquen que el contenido de las capacitaciones efectivamente se traduzca en nuevas prácticas de trabajo y así se logre la finalidad deseada. También es indispensable que se generen espacios de contención emocional al personal.

Por otra parte, por lo que se refiere a los sistemas de información de violencia contra las mujeres, el Estado de México informó que cuenta con el Programa ODISEA que muestra fotografías de mujeres y niñas desparecidas. Asimismo, señaló que su Instituto de Servicios Periciales cuenta con una base de datos creada por el Comité Internacional de la Cruz Roja y otra llamada de Gestión de Cadáveres y Restos Humanos no identificados, y que la Procuraduría General de Justicia del Estado de México tiene registros sobre violencia contra las mujeres desde 2009, mismos que se encuentran en el Sistema Automatizado de Denuncias. De igual forma, señaló que en 2010 Seguridad Ciudadana creó el Badaemvim que registra la información proporcionada por todas las instancias que atienden mujeres en situación de violencia de género en el estado.

Al respecto, la solicitante refirió que la sistematización de la información por parte de las autoridades del estado de México no se lleva a cabo de manera adecuada y en algunos casos es inexistente[46]. Por su parte, algunas organizaciones entrevistadas refirieron que existe una negativa generalizada por parte de las y los servidores públicos para alimentar las bases de datos. En este sentido, de las visitas realizadas a las distintas autoridades, el grupo de investigación se pudo dar cuenta de que, en general, las autoridades se limitan a realizar informes periódicos de sus actividades y reportarlos a las instancias de las que dependen. Es decir, no se sistematiza la información relativa a casos de violencia contra las mujeres, en función de clasificaciones específicas que permitan dar seguimiento a los mismos y comprender la dimensión del fenómeno de la violencia feminicida que sufren las mujeres en la entidad, con la finalidad de realizar acciones preventivas.

En este sentido, preocupa al grupo de investigación que no se sistematice y se registre adecuadamente la información sobre la situación de violencia contra las mujeres en la entidad pues considera que esto constituye un incumplimiento a su obligación de debida diligencia en la prevención de violaciones a derechos humanos de las mujeres y de la violencia feminicida, toda vez que el hecho de no contar con cifras y estadísticas en la materia, le impide adoptar las medidas preventivas y las políticas públicas más adecuadas para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia.

---

[46] En este sentido, la solicitante informó que la Subprocuraduría para la Atención de los Delitos Vinculados a la Violencia de Género no cuenta con información desagregada sobre medidas de protección; que en la Procuraduría General de Justicia del Estado de México no cuenta con registros de violación desagregada ni por sexo y que en 2013 ésta y Seguridad Pública le informaron que no contaban con información desagregada sobre feminicidios, ni de homicidios dolosos de mujeres en el periodo de 2011 a 2012, desagregada por sexo. Asimismo, señala que el Instituto de la Salud del Estado de México le informó que no cuenta con información desagregada en casos de violación.

Por lo que se refiere al sector salud, como se mencionó en el apartado de contexto y a partir de lo observado por el grupo durante las visitas *in situ*, en general, en el estado existe un buen nivel de cumplimiento de la obligación de dar aviso de los hechos constitutivos de violencia contra las mujeres por parte de las instituciones de salud. Sin embargo, como ya se mencionó, aunque se alimenta el *Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia*, existe un inadecuado cumplimiento por parte del personal de salud, de su obligación de registrar el tipo de violencia que presentan las mujeres a las que atienden.

Lo anterior, resulta relevante por el importante rol que dichas instituciones juegan en la prevención de la violencia, de conformidad con lo establecido en la NOM-046.

El grupo de investigación acudió a diversos hospitales especializados en la atención de las mujeres, así como los hospitales generales en la entidad en los que pudo constatar que se cuenta con módulos de atención a la violencia contra las mujeres y que, en la mayoría de los casos, cuentan con protocolos de atención y con los formatos correspondientes de conformidad con la NOM-046.

No obstante lo anterior, el grupo nota con preocupación que algunos hospitales brindan una atención psicológica y de trabajo social limitada y los especialistas en ginecología, si están disponibles, no están capacitados en la atención a la violencia. Asimismo, el grupo se percató que es frecuente que los tratamientos de profilaxis y anticoncepción de emergencia estén bajo resguardo del responsable del servicio de Ginecobstetricia y si éste no se encuentra en el momento, la persona afectada tiene que regresar o acudir a otro lugar.

Finalmente, el grupo identificó que, en algunos casos, la capacitación en los hospitales se imparte solamente a un grupo focalizado del personal, que generalmente se integra por psicólogas o trabajadoras sociales. Es decir, la capacitación muchas veces no incluye a las médicas y médicos, y por lo tanto, la perspectiva de género no permea en todas las labores de los centros de salud.

En virtud de lo anterior, el grupo de investigación insta al gobierno del Estado de México adoptar las medidas que resulten necesarias para garantizar que los módulos de atención a mujeres víctimas de violencia en los hospitales brinden una atención completa, multidisciplinaria y durante las 24 horas del día. Asimismo, se insta a las autoridades de salud a concentrar sus esfuerzos en mejorar la capacitación en materia de derechos humanos de las mujeres, violencia de género y de la NOM-46 a todo el personal psicológico, de trabajo social y médico adscrito a los hospitales. Lo anterior, en virtud de que la detección y actuación oportuna del personal del sector salud es de vital importancia en la prevención de la violencia feminicida en la entidad.

b. Obligación de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres

El cumplimiento del deber de investigar conlleva la obligación de que las autoridades del estado, en el ámbito de sus competencias, movilicen todos los medios disponibles para conocer las circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar en las que ocurren las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y los actos de violencia cometidos en su contra, determinando, entre otros asuntos, a las autoras y autores materiales e intelectuales, así como el contexto en el que se dan aquéllas[47].

En este sentido, la obligación de investigar, a pesar de no ser una obligación de resultado, debe ser asumida por el estado como un deber jurídico propio y no como una formalidad que pueda estar

[47] Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 177.

condenada de antemano a ser infructuosa[48]. Así, dicha obligación debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y como garantía de no repetición.

Ahora bien, investigar con la debida diligencia implica que, una vez que las autoridades tengan conocimiento de hechos constitutivos de violencia, inicien una investigación *ex officio* y sin dilación, y que la misma sea seria, imparcial y efectiva. Asimismo, es necesario que ésta se lleve a cabo a través de todos los medios legales posibles y que esté orientada a la determinación de la verdad, y a la persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de los responsables. El deber de investigar adquiere particular importancia cuando se trata de mujeres que sufren muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en un contexto de violencia general contra las mismas[49].

En este sentido, las personas encargadas de las investigaciones deben contar con las competencias, habilidades e imparcialidad necesaria para que se realicen su labor con perspectiva de género con el fin de evitar un sesgo en la investigación generado en prejuicios y estereotipos de género. De este modo, la actuación de las y los encargados de la investigación debe ser guiada por las necesidades específicas de las víctimas para facilitar su participación y testimonio en el proceso, garantizando un acceso completo a la información sobre el mismo, procurando en todo momento la protección de la salud física y mental de las víctimas, y evitando su revictimización. Además, se debe atender la obligación de proteger la seguridad, la privacidad y la intimidad de las víctimas, proporcionándoles en todas las fases del proceso información sobre sus derechos y la forma de ejercerlos[50].

Es importante enfatizar que existe un vínculo estrecho entre el deber de debida diligencia y la obligación de garantizar a las mujeres víctimas de violencia el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos. Dicho vínculo incluye, la obligación de garantizar la investigación sin que la misma dependa de la iniciativa de las víctimas y siempre teniendo en cuenta los diversos factores de discriminación de los que pueden ser objeto las mujeres, a fin de adoptar las medidas que resulten más idóneas y eficaces[51].

Finalmente, el Estado está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles, ya que, como se mencionó, ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la perpetuación de la violencia ejercida en contra de las mujeres[52].

La solicitud de AVGM señala que existe un grave problema de impunidad y violencia institucional respecto de los casos de violencia feminicida que se ha perpetuado debido a: i) las irregularidades en las investigaciones de los casos; ii) la demora en iniciar las investigaciones, así como la lentitud e inactividad en las mismas; iii) la negligencia en la recolección y desahogo de las pruebas; iv) la falta de identificación de las víctimas; v) la pérdida de información y el extravío de las pruebas bajo custodia del Ministerio Público; vi) la falta de entendimiento de las agresiones a mujeres como parte del fenómeno de violencia de género y, vii) la omisión por parte de las autoridades encargadas de la

---

[48] *Cfr.* Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, 25 de noviembre de 2006, serie C No. 160, parr. 255.

[49] *Cfr.* Corte IDH. ***Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México***. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205, párrafos 290 y 293.

[50] *Cfr.* Corte IDH. ***Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México***. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205, párr. 455

[51] *Ibidem.*

[52] *Cfr.* Corte IDH. ***Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México***. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205, párr.454.

procuración de justicia y su actitud discriminatoria ante la denuncia de casos de violencia contra las mujeres.

Por su parte, algunas de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas por el grupo de investigación manifestaron que existe corrupción dentro las Policías Municipales, la Policía Ministerial y los Ministerios Públicos. Asimismo, señalaron que no sólo hay ausencia de debida diligencia en las investigaciones sobre los delitos de feminicidio, desaparición y trata de mujeres, sino que existe también obstrucción de justicia y colusión con el crimen organizado. De igual forma, en idéntico sentido expresaron que es común que algunas autoridades soliciten a las víctimas dinero e incluso favores de tipo sexual para iniciar o continuar con las investigaciones. Finalmente, argumentaron que existe una resistencia a investigar las muertes de mujeres como feminicidios.

Los familiares de las víctimas entrevistados señalaron que las autoridades ministeriales no les dan acceso a su expediente, no les brindan información sobre el avance de las investigaciones y retrasan el inicio de las investigaciones, situación que ocasiona que se pierda evidencia fundamental.

En el mismo sentido, manifestaron que los expedientes se trasladan constantemente de una agencia del Ministerio Público a otra o de una fiscalía a otra, lo cual retrasa las investigaciones y ha ocasionado que, en algunos casos, se pierda el expediente. Finalmente, como ya se mencionó, algunos familiares señalaron que la atención brindada por parte de las autoridades mejora si van acompañados por una organización de la sociedad civil.

Debido a lo anterior, el grupo constató que existe un clima generalizado de desconfianza en las autoridades de procuración de justicia e incluso miedo a denunciar. A consideración del grupo, dicha situación perpetúa la violencia contra las mujeres y genera impunidad.

En este sentido, el grupo exhorta al estado a implementar medidas de revisión, supervisión y sanción a las y los servidores públicos que, por omisión, abuso o negligencia, obstaculicen el acceso a la justicia de las víctimas o no investiguen, bajo la debida diligencia y con perspectiva de género, los casos de violencia contra las mujeres.

De igual forma, el estado deberá reforzar la capacitación y profesionalización de las y los servidores públicos que atienden estos casos y aplicar periódicamente mecanismos de rendición de cuentas, evaluación, supervisión y revisión de su desempeño y productividad.

Por su parte, en relación con los 922 casos de homicidios dolosos de mujeres referidos en la solicitud de AVGM, el gobierno del estado indicó que dichos casos se refieren a muertes de mujeres y no necesariamente a homicidios dolosos de mujeres, en virtud de que algunos corresponden a casos de suicidio, muerte natural, accidentes y aborto, entre otros. De esta forma, el Estado de México refirió tener registrados 771 casos de homicidios dolosos de mujeres de 2005 a agosto de 2010.

Asimismo, por lo que respecta al período de 2011 a agosto del 2014, el gobierno del Estado de México reportó 162 víctimas de feminicidios en 159 casos. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, las cifras registradas demuestran que los niveles de violencia contra las mujeres en el estado disminuyeron entre 2005 y 2010 y que a partir de ese año, se registró de manera constante un incremento en los niveles de violencia contra las mujeres.

Respecto al estado procesal que guardan los 771 casos, el estado reportó que 358 casos han sido consignados, 217 se encuentran en trámite, 177 en reserva, diez se remitieron a otros estados por cuestión de competencia y en nueve casos no se ejerció acción penal por muerte de la persona imputada. De estos casos, se reportó que 231 se encuentran concluidos con 187 sentencias condenatorias, trece absolutorias y dos sentencias mixtas.

Por lo que respecta al periodo de 2011 a agosto del 2014, el gobierno del Estado de México reportó que de los 159 casos, 63 se encuentran en trámite, en uno se determinó el no ejercicio de la acción penal, 28 están judicializados, 14 cuentan con orden de aprehensión pendiente de cumplir, un caso está en juicio de amparo y 52 cuentan con sentencia (una absolutoria).

Al respecto, llama la atención el grupo de investigación que de los casos relativos a homicidios dolosos de mujeres ocurridos de 2005 a agosto de 2010, el 28% se encuentren aún en trámite y que el 23% se encuentren en reserva. Esto quiere decir que en más de la mitad de los casos (51%) no se ha formulado aún la imputación en contra de persona alguna, lo que podría indicar que las investigaciones llevadas a cabo no han sido realizadas con la debida diligencia y de manera exhaustiva, lo que sin duda propicia la impunidad. Por su parte, por lo que hace a los casos de feminicidios ocurridos de 2011 a agosto de 2014, el grupo observa que casi el 40% de éstos se encuentran en la misma situación.

En este sentido, el grupo insta al gobierno del estado a explorar de manera exhaustiva todas las líneas de investigación, a fin de garantizar a las víctimas y a sus familiares su derecho de acceso a la justicia y a cumplir diligentemente con su obligación de investigar. En particular, respecto de los casos en reserva temporal, se propone revisar las posibilidades de reapertura de los mismos teniendo presente la obligación de investigar *ex officio* y con la debida diligencia, la cual tiene alcances adicionales cuando se trata de mujeres que sufren muerte o maltrato, en el marco de un contexto general de violencia.

En este sentido, inquieta al grupo de investigación que la obligación de investigar no se esté cumpliendo diligentemente, en el entendido de que la impunidad fomenta la reproducción de las violaciones de derechos humanos y, en particular, la perpetuación de la violencia feminicida.

Por otra parte, el gobierno del Estado de México informó que el 27 de abril de 2010 se publicó el *Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Homicidio desde la Perspectiva del Feminicidio*. Asimismo, señaló que una vez tipificado el delito de feminicidio, el 26 de junio de 2012 se emitieron el *Protocolo y Principios Básicos en la Investigación y Atención de los Delitos contra la Libertad Sexual*, el *Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Feminicidio* y el *Protocolo de Actuación para la Búsqueda, Investigación y Localización de Personas Desaparecidas o Extraviadas*.

Al respecto, la solicitante señala que el *Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Feminicidio* no define una metodología de trabajo para las y los operadores jurídicos que les permita entender el contexto de violencia contra las mujeres y el feminicidio, por lo que considera que las actuaciones no se realizan con perspectiva de género. Además, refiere que el peritaje denominado "autopsia psicológica", utilizado para determinar el tipo de personalidad de la ofendida, su comportamiento y entorno, así como si presentaba o no el Síndrome de Indefensión Aprendida o el Síndrome de Estocolmo, resulta riesgoso, pues implica un cuestionamiento de la vida de las mujeres víctimas de feminicidio y normaliza las agresiones a partir de los juicios de valor que realizan los operadores jurídicos.

El grupo de investigación valora que el estado cuente con protocolos diseñados para investigar con perspectiva de género los delitos cometidos en contra de mujeres. Respecto a la preocupación particular de la solicitante, el grupo considera que, dependiendo de las circunstancias, se puede realizar una "autopsia psicológica" para conocer la situación particular de la mujer antes del feminicidio, identificar los signos e indicios asociados a los antecedentes de la relación con su agresor y la posible existencia de violencia de género, así como el impacto y consecuencias que ésta tiene sobre la salud de la mujer[53]. Sin embargo, exhorta a las autoridades a no utilizar dicho peritaje como

[53] Esta diligencia también es sugerida por el Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género. *Cfr.* ONU Mujeres, Oficina para América Central del Alto Comisionado de las Naciones

un medio para culpabilizar a la mujer de las agresiones sufridas y a aplicarlo con seriedad, lo cual implica que se concluyan parámetros objetivos y no apreciaciones personales. Asimismo, considera que lo más adecuado sería que el protocolo previera que cuando el personal ministerial tenga conocimiento de algún caso en que una mujer fue privada de la vida, debe partir de la presunción de que el delito se cometió por motivos de género y por tanto, debe guiar todas sus actuaciones en función del protocolo diseñado para la investigación del delito de feminicidio.

Por otro lado, el grupo de investigación identificó algunos problemas de infraestructura en la procuración de justicia que afectan de manera directa la calidad de las investigaciones y de la atención. En este sentido, durante las visitas *in situ* el grupo pudo observar que las Agencias del Ministerio Público Especializadas en Violencia Familiar, Sexual y de Género no cuentan con instalaciones adecuadas para atender a las mujeres que acuden a denunciar actos de violencia en su contra.

Particularmente, preocupa al grupo que las instalaciones de Ecatepec cuentan con un espacio muy reducido por lo que las víctimas de violencia tienen que esperar mucho tiempo afuera de la agencia para ser atendidas y deben rendir sus declaraciones en cubículos carentes de privacidad. Asimismo, aunque éste es el municipio que presenta el mayor índice de violencia contra las mujeres, sólo cuenta con dos agentes del Ministerio Público, uno de los cuales se dedica a llevar a cabo el trámite de las carpetas de investigación ya judicializadas, por lo que en la práctica sólo una persona está disponible para brindar atención.

Adicionalmente, las y los servidores públicos encargados de la procuración de justicia entrevistados refirieron tener una carga de trabajo excesiva, escaso personal y un importante rezago de casos que rebasa las posibilidades de brindar una atención adecuada. El grupo de investigación considera que estos problemas estructurales deben ser atendidos cuanto antes, pues contribuyen a la falta de debida diligencia en las investigaciones y afectan de manera directa la calidad de la atención que reciben las víctimas de violencia.

Ahora bien, respecto a la obligación de sancionar, la solicitante sostuvo que un número importante de los casos de feminicidios ocurridos en la entidad se encuentran en impunidad. Del otro lado, el gobierno del Estado de México manifestó que de los 771 casos de homicidio dolosos ocurridos de 2005 a agosto de 2010, 187 cuentan con sentencia condenatoria, 13 con sentencia absolutoria y 2 con sentencia mixta. Asimismo, en relación a los 159 casos de feminicidios registrados de 2011 a 2014, 51 cuentan con sentencia condenatoria y en uno se dictó sentencia absolutoria.

El grupo de investigación nota que de los casos reconocidos por el estado como homicidios dolosos de mujeres, en el período de 2005 a 2010, sólo el 26.1% obtuvieron sentencia (en el 24.2% de los casos la sentencia fue condenatoria). Por su parte, en el 32.7% de los casos de feminicidios ocurridos de 2011 a 2014, se cuenta con una sentencia.

En este sentido, el grupo de investigación considera que estas cifras son indicativas de impunidad y falta de acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares. Al respecto, el grupo considera que el Estado de México debe aplicar medidas eficaces para lograr que, en todos los casos, las víctimas de violencia feminicida y los familiares de las víctimas de feminicidio obtengan justicia pronta, incluyendo la reparación integral del daño.

---

Unidas para los Derechos Humanos, *Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género*, 2014, pp. 74 y 75.

c. Obligación de reparar los daños ocasionados a las mujeres que han sido víctimas de delitos o de violaciones a sus derechos humanos

La CPEUM, en el tercer párrafo de su artículo 1o., establece que el estado tiene la obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos. Esta obligación implica que tanto las víctimas de estas violaciones como las víctimas del delito tienen derecho a la reparación integral de los daños que hayan sufrido. Cabe señalar que la obligación de reparar encuentra un importante desarrollo en el derecho interno, a partir de la *Ley General de Víctimas*.

Esta obligación exige que los estados proporcionen una reparación integral a las mujeres cuyos derechos protegidos constitucional y convencionalmente hayan sido violados[54]. Además, cuando se está frente a una situación estructural de violencia y discriminación contra la mujer, las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no sólo restitutivo sino también correctivo[55].

El gobierno del estado indicó que a partir de 2007, en el marco de la Comisión Interinstitucional para el Análisis de las Averiguaciones Previas Iniciadas y Clasificación de los Homicidios Dolosos de Mujeres del Estado de México, y la Mesa Interinstitucional para el Programa de Acciones Inmediatas para la Prevención, Detección y Atención a la Violencia contra las Mujeres, se proporcionaron apoyos a diversas personas ofendidas, incluyendo atención psicológica, asistencia jurídica, trabajo social, apoyos económicos para gastos funerarios, compra de útiles escolares, uniformes y becas para las hijas e hijos de las personas afectadas, entre otros. Los apoyos otorgados se realizaron con el presupuesto del Programa Mexiquense por una Vida Libre de Violencia, al cual se le asignaron 8 millones de pesos en el 2008, un monto igual en el 2009 y 9 millones de pesos en 2010.

Asimismo, señaló que partir del 2007, el Instituto de Atención a Víctimas del Delito proporciona apoyo médico, apoyo para la introducción a procesos productivos y servicios de canalización a refugios de alta seguridad, entre otros.

Por otra parte, el estado informó que al dictarse sentencia condenatoria se proporciona indemnización del daño material y moral causado, en el que se puede incluir el pago de los tratamientos necesarios para la recuperación de la salud física y psicológica de las víctimas, así como el resarcimiento de los perjuicios ocasionados. En este sentido, se indicó que a partir de marzo de 2011, en los delitos de violencia familiar y lesiones que se efectúen con violencia de género, así como en el de feminicidio, la reparación del daño debe incluir, entre otros, el pago de los gastos indispensables para la subsistencia de las hijas e hijos menores, si los hubiere.

Del mismo modo, el estado reportó que a partir de la reforma de enero de 2014 al Código Penal del Estado de México, se establece la posibilidad de condenar al pago de la reparación del daño por el triple de la tabulación de indemnizaciones que fije la Ley Federal del Trabajo, cuando el feminicidio se cometa en vehículos de transporte público de pasajeros, oficiales, escolares en servicio u otros, que sin contar con la autorización oficial, presten un servicio equivalente. En este sentido, el estado señaló que en diversos casos de los homicidios dolosos de mujeres ocurridos de 2005 a agosto de 2010, se otorgó reparación indemnizatoria hasta por la cantidad de $290,000.00 pesos.

Finalmente, el Estado indicó que de 2013 a 2014, la Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados a Violencia de Género, mediante el Instituto de Atención a Víctimas del Delito, ha aportado apoyos a 147 víctimas de delitos de secuestro, homicidio, violación, trata de personas y

---

[54] *Cfr.* CEDAW. Recomendación General N°28, *op. cit.*, párr. 32.

[55] *Cfr.* Corte IDH. ***Caso González y otras ("Campo Algodonero")*** *Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205, párr. 450.

maltrato familiar, principalmente, lo que ha representado un total de 424 apoyos y una erogación aproximada de 2, 307,375.00 pesos.

Por su parte, varias de las víctimas entrevistadas mencionaron no haber recibido atención psicológica ni asesoría jurídica y, en los casos de desaparición que no tienen sentencia, no han recibido reparación alguna.

El grupo de investigación valora las recientes acciones realizadas por el gobierno del Estado de México encaminadas a instrumentar la reparación del daño como una política de Estado. En particular, reconoce los avances legislativos alcanzados en materia de atención y reparación de víctimas mediante la reforma al artículo 26 del Código Penal del Estado de México[56], así como lo dispuesto en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México[57].

Sin perjuicio de lo anterior, el grupo observó que de la información proporcionada por el gobierno del Estado de México no es posible determinar en cuántos casos efectivamente se garantizó la reparación integral del daño. En este sentido, insta al gobierno del estado a realizar las acciones necesarias para garantizar la reparación integral del daño en todos los casos de violencia contra las mujeres, particularmente en los casos de violencia feminicida.

3. Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia

La obligación de proteger los derechos humanos de las mujeres requiere que el Estado impida que actores privados discriminen, violen, interfieran, obstaculicen o impidan el ejercicio de los derechos de las mismas. Asimismo, implica adoptar las medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole, que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de las mujeres y los hombres[58].

El gobierno del estado informó que cuenta con diversas disposiciones jurídicas en materia civil y penal, así como en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, relativas a la protección de mujeres víctimas de violencia.

En este sentido, en el Código Civil del Estado de México se creó en 2007 el apartado *De la protección contra la violencia familiar. Denuncia de Violencia Familiar*, con la finalidad de otorgar atribuciones al poder judicial estatal para dictar medidas de protección. Asimismo, se incorporó en el Código de Procedimientos Civiles una sección sobre *Controversia de Violencia Familiar* para facultar al poder judicial a dictar medidas de protección en beneficio de las mujeres en situación de violencia familiar.

De igual forma, se reformó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de

---

[56] Dicho artículo establece que la reparación del daño deberá ser plena, efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación del desarrollo integral de la víctima u ofendido y, tratándose de los delitos de violencia familiar y lesiones que sean con violencia de género, se cubrirá la afectación en su entorno laboral, educativo y psicológico, así como los gastos indispensables de subsistencia de la víctima y de sus hijas e hijos menores de 18 años de edad, cuando como consecuencia del delito sufrido se haya visto imposibilitada para desarrollarse en el ámbito laboral. *Cfr. Código Penal del Estado de México*, artículo 26.

[57] Dicha ley prevé prescribe como atribución de la Procuraduría General de Justicia del Estado solicitar obligatoriamente en el pliego de consignación, la reparación del daño a favor de la víctima y garantizar su cumplimiento y ejecución. Asimismo, se establece que ante la violencia feminicida el Gobierno del Estado deberá tomar las medidas conducentes para una reparación orientada a resarcir los daños físicos y psicológicos de las víctimas de violencia. *Cfr. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México*, artículos 27, fracción III y 51 fracción XXIII.

[58] Cfr. CEDAW. Recomendación General N°28, *op. cit.*, párr.9

México en materia de medidas cautelares, providencias precautorias y medidas de protección, para establecer que a partir de que se tenga conocimiento de los hechos constitutivos del delito o bien en cualquier momento de la investigación, de oficio o a petición de parte, el ministerio público impondrá una o varias de las medidas previstas en el código de procedimientos penales.

El estado también indicó que en el Código de Procedimientos Penales se establece que *tratándose de delitos vinculados con la violencia de género, y en los casos en que las víctimas u ofendidos sean menores de edad, el ministerio público o la autoridad judicial, según corresponda, dictarán de inmediato, de oficio, las medidas de protección apropiadas para salvaguardar su seguridad e integridad física y psicológica*[59]. Además, reportó que la Ley local de Acceso prevé las órdenes de protección para mujeres víctimas de violencia conforme a los parámetros establecidos en la Ley General de Acceso.

Asimismo, informó que desde agosto de 2013 la Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género cuenta con una base de datos estadísticos respecto de las medidas de protección otorgadas a favor de las víctimas, la cual se conforma por la información enviada por cada Fiscalía Regional y Especializada que integran la Procuraduría Estatal[60].

En ese sentido, se indicó que, desde su creación, la Subprocuraduría para la Atención de las Víctimas de Delitos Vinculados a la Violencia de Género, ha dictado 6,314 órdenes de protección (781 en 2012, 3,261 en 2013 y 2,272 de enero a agosto de 2014). No obstante, el estado señaló que la sistematización con la que actualmente cuentan no permite determinar el número de órdenes de protección renovadas o el número de órdenes incumplidas.

Por otro lado, el estado refirió que el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México implementa registros administrativos sobre las órdenes de protección dictadas. Sin embargo, anteriormente dichos registros no identificaban el sexo de las personas ofendidas. De esta forma, a partir del 1° de julio de 2013, el registro de las órdenes de protección generadas por las instancias del poder judicial del estado se instrumenta de conformidad con el formato *Modulo de órdenes de protección del Instituto Nacional de las Mujeres*, el cual, desde su creación a diciembre de 2013, registró 288 órdenes de protección.

Durante las entrevistas realizadas, el OCNF refirió haber solicitado al Poder Judicial del Estado, entre otras cosas, información respecto del número de casos de violencia contra las mujeres en los que se otorgó alguna orden o medida de protección del periodo comprendido de enero de 2012 a diciembre de 2013. Al respecto, la Unidad de Información del Poder Judicial Estatal indicó que no se generaba una estadística especifica o detallada con el grado de desagregación requerido.

Por su parte, diversas organizaciones manifestaron que frecuentemente no se dictan y/o se implementan las órdenes de protección. Del mismo modo, a partir de las visitas *in situ* realizadas por el grupo, se pudo observar que, en algunos casos, se otorgan medidas de protección sólo si la víctima lo pide de forma expresa. Asimismo, el personal de seguridad encargado de implementar las órdenes de protección señaló que debido a la carga de trabajo con la que cuentan, no es posible implementar adecuadamente las órdenes en todos los casos.

El grupo también identificó que, en algunos casos, el personal de procuración de justicia no realiza una evaluación del riesgo antes de emitir la medida de protección.

---

[59] *Cfr. Código de Procedimientos Penales del Estado de México*, artículo 180-1.

[60] Según lo informado por el estado, dicha base de datos permite conocer las medidas de protección otorgadas a favor de las víctimas; la fecha, hora y lugar de su implementación; el tipo de medida de protección; el nombre y datos generales de la víctima; el tipo violencia; la autoridad que la emite; los hechos que motivan la protección; los datos del agresor; los factores de riesgo; la temporalidad, y si el asunto se encuentra judicializado o en etapa de investigación.

De lo anterior se desprende que, a pesar de la existencia de la legislación mencionada, no existe una efectiva instrumentación de las medidas de protección en todos los casos. Por ello, es indispensable que las autoridades facultadas para dictarlas, realicen un análisis de riesgo en todos los casos y emitan las órdenes de protección necesarias para garantizar la seguridad e integridad de las mujeres y niñas víctimas de violencia. Del mismo modo, es indispensable que las autoridades encargadas de su implementación, las ejecuten efectivamente.

Por lo anterior, el grupo insta al estado a asegurar la efectiva implementación de las medidas de protección y establecer mecanismos de coordinación entre las autoridades de procuración y administración de justicia y las policiales, para asegurar la vigilancia, cumplimiento y continuidad, si es posible, de las órdenes de protección, así como garantizar la integridad de las mujeres víctimas de violencia.

Ahora bien, respecto a los servicios que brindan protección a las mujeres en situación de violencia, el gobierno del estado refirió que el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social cuenta con cuatro refugios que son confidenciales para el público en general y dos brigadas de seguimiento que, de ser necesario, pueden acudir al domicilio de las mujeres que se encuentren en riesgo para ser canalizadas a los refugios.

De este modo, el estado indicó que del 2008 al 2014, 1,362 víctimas han recibido protección y atención multidisciplinaria e integral en los refugios. Es decir, 449 familias han sido beneficiarias de este servicio (12 familias en 2008, 72 familias en 2009, 70 familias en 2010, 89 familias en 2011, 84 familias en 2012, 75 familias en 2013 y 47 familias en 2014).

Al respecto, las autoridades entrevistadas señalaron al grupo que, de manera frecuente, se les dificulta brindar albergue a las hijas e hijos de las mujeres víctimas de violencia mayores de 12 años, toda vez que existen pocas instancias que los reciban.

El grupo de investigación reconoce la importancia de que existan estos espacios de protección para las mujeres víctimas de violencia en la entidad y exhorta al gobierno a fortalecer estas iniciativas a fin de garantizar la protección efectiva de las mujeres y de sus hijas e hijos en todos casos.

4. Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres

La obligación de promover los derechos humanos de las mujeres implica que las autoridades deben dirigir sus esfuerzos a consolidar una cultura de respeto pleno a los derechos humanos bajo los principios de igualdad y no discriminación[61]. Esta obligación se manifiesta en dos grandes compromisos, por una parte, que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa con los que cuentan y, por otra, avanzar en la satisfacción de sus derechos, esto es, ampliar la base de su realización. Es decir, no se trata de un deber meramente promocional, sino que se debe tender al desarrollo del empoderamiento de las personas desde y para los derechos[62].

---

[61] Corte IDH *Caso Yatama Vs Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de junio de 2005, serie C. No. 127, parr. 186.

[62] Serrano, Sandra. "Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos" en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo et. *al.* (coords.), Derechos humanos en la Constitución: comentarios en jurisprudencia constitucional e interamericana, México, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, 2013, p. 119.

El gobierno del Estado de México informó al grupo de investigación sobre diversas campañas realizadas con el objetivo de promover y difundir los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género. Al respecto, el estado indicó que de 2006 a 2013 ha implementado, entre otras, las siguientes campañas: i) *De corazón y conciencia siempre sin violencia;* ii) *Compromiso: por una vida sin violencia-rompe el círculo de la violencia;* iii) *Por una vida sin violencia-hogares sin violencia;* iv) *¡Llama y Vive!;* v) *Compromiso con las Mujeres;* vi) las campañas permanentes de igualdad de género en el Sistema de Radio y Televisión Mexiquense; vii) *Mexiquenses contra la violencia hacia las mujeres*, y viii) la campaña informativa y preventiva de la violencia laboral contra las mujeres en los corredores industriales de los municipios de Tlalnepantla, Toluca, Cuautitlán y Lerma.

Asimismo, el estado informó que, entre otras acciones de promoción, se llevaron a cabo las *Jornadas de difusión de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México;* se editó y distribuyó la *Cartilla de derechos de las mujeres*, y se distribuyeron diez episodios de cómics *Valientes y Valiosas, así somos las mujeres*. Adicionalmente, se transmitió la radio-novela *La violencia contra las mujeres*, a través del Sistema de Radio y Televisión Mexiquense, y se difundieron el cartel y los librillos *Libérate de la Violencia ¡Denuncia!* y *Mujeres libres de violencia, mujeres con oportunidad de desarrollo*.

El grupo de investigación considera que estos esfuerzos son muy importantes. Asimismo, reconoce el hecho de que en la Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar del Estado de México se prevén criterios para la realización de campañas temporales y permanentes dirigidas a fortalecer la cultura estatal de la no violencia.

Adicionalmente, se observó que las campañas generalmente están dirigidas a las mujeres con el fin de promover una cultura de la denuncia. Aunque el grupo considera que dichas acciones son necesarias, es importante que las acciones de promoción y difusión no se limiten a esto. Es decir, el grupo considera importante que todas las campañas dirigidas a la prevención de la violencia se acompañen de mensajes que tomen en cuenta los diferentes factores que producen y reproducen la violencia; provean información sobre las instancias a las que pueden acudir las mujeres para la protección de sus derechos y se dirijan no sólo a las mujeres, sino también a las personas agresoras y a las que atestigüen violencia.

Además, es conveniente que, a través de las campañas se impulsen contenidos y mensajes dirigidos al empoderamiento integral de las mujeres y a las masculinidades libres de estereotipos de género. En este sentido, se sugiere mostrar situaciones en las cuales las mujeres y los hombres acceden de manera no discriminatoria a las mismas oportunidades y participan, en igualdad de condiciones, en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

Por otro lado, en materia de educación, el Estado de México reportó que se han realizado programas informativos y educativos sobre igualdad de género dirigidos a la población en general, así como a diversas comunidades indígenas mazahuas, otomíes, nahuas, matlatzincas y tlahuicas. Asimismo, informó sobre los ciclos de cine-conferencias sobre violencia sexual y *ciberbullying*, realizadas a nivel de educación media en los municipios de Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl y Naucalpan, los cuales reportan los mayores índices de violencia.

Adicionalmente, el grupo de investigación identificó que en el Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado de México, están previstas diversas líneas de acción en el ámbito escolar dirigidas a la promoción de los derechos de las mujeres y al fomento de la cultura para

la paz y la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral. Asimismo, se contempla la implementación de programas de posgrado en estudios de género y de derechos humanos[63].

Si bien el grupo valora de forma positiva lo dispuesto en el Programa Integral en materia de educación, la información reportada por el estado no reflejaba la existencia de programas educativos dirigidos a las y los jóvenes que estudian en el nivel superior ni a las niñas y niños de las escuelas primarias y secundarias, que cumplan los requerimientos de dicho programa.

Por lo anterior, el grupo de investigación insta a llevar a cabo las acciones establecidas en el Programa Integral. Al respecto, el grupo de investigación considera que deben implementarse programas en todos los niveles educativos dirigidos a prevenir la violencia. Es decir, se requiere de acciones encaminadas a educar a las nuevas generaciones en una cultura de no violencia, mediante las cuales se imparta una educación libre de estereotipos, se transformen los patrones culturales y se enseñe a las niñas, niños y adolescentes a identificar la violencia, a no generarla y a denunciarla, entre otras cosas.

Por otro lado, el grupo reconoce el trabajo que el estado ha realizado para la capacitación permanente en materia de género dirigida a las y los servidores públicos, la cual es obligatoria de conformidad con su legislación[64]. Sobre este particular, es importante que el gobierno pueda generar mecanismos adecuados para dar seguimiento a las capacitaciones realizadas, y que las mismas, puedan ser evaluables cuantitativa y cualitativamente, con miras a su perfeccionamiento.

5. Obligación de armonizar el derecho local con la CPEUM y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las Mujeres

En este apartado del informe se hace referencia a las normas relativas a los derechos humanos de las mujeres, específicamente al derecho a una vida libre de violencia, estableciendo en cada una de ellas los principales temas que por una parte, ya se encuentran armonizados, así como las consideraciones del grupo de interinstitucional y multidisciplinario sobre algunos aspectos que, en su opinión, deben implementarse.

Lo anterior, en seguimiento a las recomendaciones realizadas al Estado mexicano por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer respecto de la adopción de todas las medidas necesarias para "*eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el principio de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres y derogando las disposiciones discriminatorias contra las mujeres, de conformidad con el artículo 2 g)* de la [CEDAW...]"[65].

---

[63] *Cfr. Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado de México*, Eje Prevención, Estrategia 2, líneas de acción 2.4, 2.5, 2.6, 2.8, 2.9, 2.10 y 2.11.

[64] Según lo previsto por los artículos 36, 37 y 51 de la *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México*, 9 del *Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México*, 9 del *Acuerdo 14/2012 del Procurador General de Justicia del Estado de México por el que se crean los Centros de Justicia para Mujeres*, así como por la Estrategia 1 Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en el Gobierno del Estado de México, Línea de acción 1.3, y 1.7 del *Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado de México*.

[65] *Cfr.* CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 52° período de sesiones, 7 de agosto de 2012, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, pág.4.

a. Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México

Entre los aspectos destacables de esta ley se encuentran: a) el reconocimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres, en concordancia con la ley federal en la materia, b) la conformación de un Sistema Estatal como órgano de planeación, seguimiento, evaluación y monitoreo de las acciones afirmativas, y políticas públicas en materia de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres; c) la existencia de un Programa Integral para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y, d) la inclusión de políticas públicas con perspectiva de género en materia económica.

En relación con esta legislación, el grupo de interinstitucional y multidisciplinario considera importante: i) emitir su reglamento y que éste se apegue a los principios que subyacen a los derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género, ii) armonizar la observancia y vigilancia de la ley de conformidad con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y, iii) establecer las medidas especiales, que deben tomarse en cuenta, en aquellos sectores con mayores factores de vulnerabilidad para la implementación de las políticas de igualdad como lo son: las mujeres que se encuentren embarazadas, con discapacidad, migrantes, indígenas, entre otros.

b. Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar del Estado de México

Entre los aspectos destacables de este ordenamiento, se encuentran: a) el Programa Anual de Prevención y Erradicación de Violencia Familiar para el Estado de México; b) la creación del Consejo para Prevenir y Erradicar la Violencia Familiar del Estado de México; c) los centros de Prevención, Atención y Tratamiento de la Violencia Familiar y, d) la cultura estatal de la no violencia.

Por otra parte, en relación con esta ley, el grupo interinstitucional y multidisciplinario considera necesario: i) incluir la prohibición de conciliar de conformidad con la Ley General de Acceso; ii) asignar presupuesto específico para la implementación de la ley y su respectivo programa; iii) establecer la reparación integral del daño; iv) incluir leguaje de género; v) armonizar las disposiciones relativas al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México con la ley en comento y, vi) armonizar las acciones urgentes de protección de conformidad con las órdenes de protección establecidas en la Ley General de Acceso.

c. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México

Entre los aspectos destacables de esta ley, se encuentra el reconocimiento de: a) los diferentes tipos y modalidades de violencia contra las mujeres que señala la ley federal; b) la violencia en el noviazgo; c) las órdenes de protección de conformidad con la ley federal; d) la prohibición de la conciliación y, e) el Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Por otra parte, el grupo de interinstitucional y multidisciplinario observa que: i) no establece las medidas especiales que deben otorgarse a las mujeres víctimas de violencia que se encuentren embarazadas, con discapacidad, migrantes, o que sean menores de edad, entre otros factores de vulnerabilidad; ii) no se encuentran armonizadas las medidas especiales respecto de los casos de violencia familiar; iii) no establece la reparación integral del daño de manera clara y, iv) no contempla como causa de responsabilidad administrativa el incumplimiento de la Ley Local de Acceso.

c. Código Civil del Estado de México

Entre los aspectos destacables de este Código, se encuentran: a) el consentimiento expreso de la pareja para contraer matrimonio; b) la igualdad de derechos y obligaciones para mujeres y hombres

durante el matrimonio; c) el divorcio incausado y voluntario; d) la inexistencia de condicionantes para que la mujer puede contraer de nuevo matrimonio y, e) el reconocimiento de la igualdad de cónyuges en materia de propiedad.

Por otra parte, en relación con este ordenamiento, el grupo interinstitucional y multidisciplinario considera necesario: i) incluir la igualdad de derechos y obligaciones de mujeres y hombres en el divorcio; ii) revisar las disposiciones que impiden a las mujeres acceder a los procedimientos de inseminación artificial; iii) incluir en el concepto de alimentos los gastos de embarazo y parto; iv) incluir el rapto como causal de impedimento para contraer matrimonio y, v) establecer sanciones civiles en caso de violencia familiar, así como la reparación del daño.

### d. Código Penal del Estado de México

Entre los aspectos destacables de este ordenamiento, se encuentra: a) la tipificación del delito de discriminación; b) la inaplicación del estado de emoción violenta como atenuante de la pena en el caso de lesiones en riña o duelo cometidos con violencia de género; c) el establecimiento de una sanción agravada cuando el delito de homicidio sea cometido contra cónyuge, concubina, concubinario u otra relación de pareja y, d) la tipificación del delito de violencia familiar.

Por otra parte, en relación con este Código, el grupo de interinstitucional y multidisciplinario considera necesario: i) realizar el cambio de denominación del delito de actos libidinosos a abuso sexual; ii) revisar y, en su caso, adecuar las penalidades para los delitos sexuales; iii) establecer el mandato de dictar órdenes de protección a las víctimas en los casos de violencia familiar e, iv) incluir para la individualización de las penas la historia de violencia que viven las mujeres.

## VI. ANÁLISIS POR PARTE DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE LOS CASOS DE LA SOLICITUD A PARTIR DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA

La solicitud de AVGM refiere que de acuerdo a la información proporcionada por la PGJEM, en el período comprendido del año 2005 a agosto de 2010, tuvieron lugar 922 casos de homicidios de mujeres. Adicionalmente, la solicitante y el OCNF manifestaron que de 2010 a 2014 se registró un incremento en la violencia ejercida contra niñas y mujeres en el Estado de México. De este modo, según lo señalado, en el período comprendido de 2011 al 2013 la PGJEM registró la comisión de aproximadamente 840 homicidios de mujeres.

Por su parte, con relación a los 922 casos de homicidios dolosos de mujeres referidos por la solicitante, el gobierno del estado indicó que dichos casos se refieren a muertes de mujeres y no necesariamente homicidios dolosos de mujeres, en virtud de que en algunos casos las causas de muerte de las víctimas corresponden a suicidio, muerte natural, accidentes, aborto, entre otras. De esta forma, el Estado de México refiere tener registrados 771 casos de homicidios dolosos de mujeres ocurridos de 2005 a agosto de 2010.

El gobierno del Estado de México proporcionó información adicional actualizada hasta agosto de 2014. En este sentido, el Estado de México reportó un total de 933 homicidios dolosos de mujeres de 2005 a agosto de 2014[66].

En este sentido, como se mencionó en el apartado de contexto, el grupo pudo constatar que, de manera general, los niveles de violencia contra las mujeres en la entidad disminuyeron entre 2005 y 2010 y que a partir de ese momento, se registró de nuevo un incremento constante y acelerado en la violencia contra las mujeres en el Estado de México.

[66] De estos casos, 159 corresponden a casos de feminicidios ocurridos dentro del periodo de 2011 a agosto de 2014.

En cuanto a la causa de muerte de las víctimas, la solicitud inicial refiere que, según datos proporcionados por la PGJEM, en el 60.63% de los casos las mujeres murieron como consecuencia de traumatismos craneoencefálicos, heridas punzocortantes y asfixia. En este sentido, la solicitante argumenta que 6 de cada 10 mujeres asesinadas en el Estado de México fueron víctimas de un alto grado de violencia mediante el uso excesivo de la fuerza. Asimismo, refiere que en un 59.76% de los casos de homicidios dolosos de mujeres documentados, los cuerpos de las víctimas fueron encontrados en lugares públicos.

Por su parte, el estado reportó que de los 933 casos registrados de homicidios dolosos de mujeres, 261 murieron por herida producida por arma de fuego, 231 por estrangulamiento (asfixia), 193 por traumatismo craneoencefálico o torácico, 57 por sofocación (asfixia), 52 por herida de arma blanca; dos por sumersión, una fue atropellada, una envenenada, y en los demás casos se desconoce.

En relación con la edad de las mujeres asesinadas la solicitud inicial señala que, conforme a la información proporcionada por la PGJEM, el 28.09% tenía entre 21 y 30 años de edad, el 18.22% entre 31 y 40 años, y el 18.11% entre 11 y 20 años. A partir de lo anterior, la solicitante argumenta que en casi la mitad de los casos (46.20%), la víctima tenía entre 11 y 30 años de edad. Al respecto, según la información presentada por el gobierno del Estado de México, de los 933 casos registrados, la mayoría de las mujeres tenían entre 21 y 30 años de edad (en 273 casos), seguidas por mujeres de entre 11 y 20 años (en 203 casos) y de 31 a 40 años (en 185 casos).

Respecto de la identidad del agresor, la solicitante afirma que, con base en la información proporcionada por la PGJEM, en el 56.72% de los casos, las autoridades ignoran quién fue la persona agresora y únicamente en un 35.47% se conoce la identidad de la misma, al ser una persona conocida por la víctima quien cometió el homicidio.

Sobre la relación entre la víctima y la persona victimaria, el Estado de México señaló que de los 933 casos registrados en 395 casos existía una relación entre ellas. De estos casos, en 148 eran cónyuges o concubinos; en 83 existía una relación de parentesco (padres, hermanos, tíos, hijos, etcétera); en 80 existía una relación de amistad o se conocían; y, en 84 sostenían una relación de hecho o noviazgo.

Por lo que se refiere al lugar donde se registraron los casos, según lo reportado en la solicitud inicial, el 54% de los homicidios cometidos en el período comprendido del año 2005 a agosto de 2010, se concentraron en los diez municipios más poblados, es decir, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca de Lerdo, Chimalhuacán, Naucalpan de Juárez, Tultitlán, Ixtapaluca, Valle de Chalco y Cuautitlán Izcalli. Asimismo, según la información adicional presentada por el OCNF y la solicitante, los municipios con mayor número de homicidios de mujeres de 2010 a 2014, son Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Chalco y Tlalnepantla de Baz.

El gobierno del estado por su parte señaló que los municipios de mayor concurrencia en los que fueron localizados los cuerpos de las víctimas son Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Chimalhuacán, Naucalpan, Tultitlán, Ixtapaluca, Valle de Chalco, Cuautitlán Izcalli y Atizapán de Zaragoza.

De la información proporcionada por ambas partes, así como de lo expuesto en el apartado de contexto del presente informe, el grupo de trabajo advierte un incremento en los casos de muertes violentas de mujeres en el Estado de México, particularmente a partir de 2010. Por otra parte, se observó que en la mayoría de estos casos se describen condiciones de crueldad e inhumanidad que podrían constituir violencia feminicida.

Por otra parte, el grupo observa que en el 42.33% de los casos registrados por el estado de 2005 a agosto de 2014, la persona responsable conocía a la víctima (cónyuge o concubino, familiar, amigo, novio o relación de hecho).

Sin perjuicio de lo anterior, el grupo nota con preocupación que en más de la mitad de los casos (57.67%) la víctima no conocía al agresor o bien, el estado desconoce la identidad del victimario. Estos datos coinciden con las cifras expuestas en el apartado del contexto, que reflejan un alto porcentaje de mujeres que han sufrido violencia en el ámbito comunitario. En este sentido, el grupo concluye que las agresiones a mujeres en el Estado de México no se reducen al ámbito familiar u otros en los que existe algún tipo de relación del agresor con la víctima, sino que por el contrario, la violencia comunitaria tiene una alta incidencia en la entidad.

Lo anterior, a juicio del grupo de investigación, refleja el hecho de que la violencia contra las mujeres se encuentra arraigada en la sociedad y es un fenómeno que se ha naturalizado y por ende, hasta cierto punto, invisibilizado. Es decir, el hecho de que la violencia comunitaria desempeñe un papel preponderante en el fenómeno de violencia contra las mujeres que tiene lugar en el Estado de México, podría ser indicativo de la permisividad social de la misma y de las omisiones estatales en materia de prevención y sanción de la violencia de género.

En este sentido, el grupo de investigación considera que la prevalencia de violencia comunitaria en la entidad, debe ser considerada por el estado en el diseño de las estrategias y políticas públicas destinadas a la prevención de la violencia feminicida.

Ahora bien, en cuanto al estado procesal que guardan los casos, la solicitante señaló que respecto de los homicidios ocurridos de 2005 al 2010 nueve de cada diez asesinatos permanecen en la impunidad y sólo 76 personas han sido sentenciadas. Asimismo, indicó que de acuerdo con la información presentada por la PGJEM, si bien en la mayoría se ha iniciado una averiguación previa, sólo en el 42% se logró hacer una consignación y únicamente en el 15% se dictó sentencia condenatoria.

Por su parte, el estado reportó que de los 771 casos de homicidios dolosos de mujeres ocurridos de 2005 a agosto de 2010, 358 han sido consignados, 217 se encuentran en trámite, 177 en reserva, diez se remitieron a otros estados por cuestión de competencia y en nueve no se ejerció acción penal por muerte de la persona imputada. De estos casos, se reportó que 231 se encuentran concluidos con 187 sentencias condenatorias, trece absolutorias y dos sentencias mixtas.

Por lo que respecta al período de 2011 a agosto del 2014, el gobierno del Estado de México reportó que de los159 casos de feminicidios registrados, 63 se encuentran en trámite, en uno se determinó el no ejercicio de la acción penal, 28 están judicializados, 14 cuentan con orden de aprehensión pendiente de cumplir, un caso está en juicio de amparo y 52 cuentan con sentencia (una absolutoria).

Al respecto, llama la atención del grupo de investigación que de los casos relativos a homicidios dolosos de mujeres ocurridos de 2005 a agosto de 2010, el 28% se encuentren aún en trámite y el 23% se encuentren en reserva. Por su parte, por lo que hace a los casos de feminicidios ocurridos de 2011 a agosto de 2014, el grupo observa que es casi el 40% de los casos los que se encuentran en la misma situación. Esto quiere decir que en más de la mitad de los casos no se ha formulado aún la imputación en contra de persona alguna, lo que podría indicar que las investigaciones llevadas a cabo no han sido realizadas con la debida diligencia y de manera exhaustiva, lo que sin duda propicia la impunidad.

En este sentido, el grupo insta al gobierno del estado a explorar de manera exhaustiva todas las líneas de investigación, a fin de garantizar a las víctimas y sus familiares su derecho de acceso a la justicia y

cumplir diligentemente con su obligación de investigar. Asimismo, considera importante que se avance de manera contundente en las investigaciones en todos los casos de muertes de mujeres y no sólo en aquellas que son clasificadas por la autoridad ministerial como feminicidios.

El grupo considera importante destacar que dado que el feminicidio debe ser visto desde una doble dimensión, esto es, como delito y como grave violación de los derechos humanos de las mujeres, el grupo de trabajo insta a las autoridades de la entidad a incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones en curso y las futuras, respecto de todos los casos en los que se presenten muertes violentas de mujeres, independientemente de que dichas muertes configuren o no el tipo penal de feminicidio.

Por otra parte, el grupo de investigación nota que de los casos reconocidos por el estado como homicidios dolosos de mujeres, en el período de 2005 a 2010, sólo el 26.1% obtuvieron sentencia y sólo en el 32.7% de los casos de feminicidios ocurridos de 2011 a 2014, se cuenta con una sentencia. En este sentido, el grupo considera que estas cifras son indicativas de impunidad y falta de acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares.

Más allá de las cifras, el grupo de investigación concluye que en el Estado de México existe evidencia suficiente de un incremento, en los años recientes, de la violación de los derechos humanos de las mujeres en los ámbitos público y privado que, en un significativo número de casos, ha culminado en feminicidios y otras formas de violencia contra las mujeres.

## VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir del análisis de la solicitud de AVGM, de la información proporcionada por el gobierno del Estado de México, del contexto analizado anteriormente, de las visitas *in situ* y de las entrevistas realizadas por el grupo de investigación, así como de la información adicional solicitada o analizada *motu proprio* por el grupo, éste concluyó lo siguiente:

### I. Primera conclusión

De la información analizada por el grupo de investigación, se observa que un número significativo de los casos de homicidios dolosos de mujeres y feminicidios perpetrados en el Estado de México de 2005 al 2014 se encuentran inconclusos. En particular, el grupo observó que en más de la mitad de los casos de homicidios cometidos en contra de mujeres en el periodo comprendido entre 2005 y 2010, no se ha formulado imputación alguna, lo que podría indicar que las investigaciones llevadas a cabo no han sido realizadas con la debida diligencia y de manera exhaustiva. Por su parte, por lo que hace a los casos de feminicidios ocurridos de 2011 a agosto de 2014, casi el 40% de éstos se encuentran en la misma situación.

Asimismo, el grupo observó que en general las autoridades recurren a la conciliación para resolver los casos de violencia contra las mujeres cuando los agresores son pareja de la víctima. Específicamente se identificó que las autoridades ministeriales recurren a la conciliación como medida para inhibir la presentación de la denuncia o, que una vez presentada, al amparo del nuevo sistema de justicia penal, se alienta y presiona a las mujeres a conciliar con sus agresores.

Adicionalmente, es común que las autoridades ministeriales no brinden a las y los familiares de las víctimas información sobre el avance de las investigaciones o, bien, que los expedientes se trasladen constantemente de una agencia del Ministerio Público a otra o de una fiscalía a otra.

En consecuencia, se propone:

Adoptar todas las medidas que sean necesarias, por parte de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia, para garantizar que se investiguen y resuelvan, con la debida diligencia y en un plazo razonable, todos los casos reportados, adoptando una perspectiva de género y de derechos humanos y, con ello, garantizar a las mujeres víctimas y a sus familiares el acceso a la justicia y a la reparación integral.

En este sentido, el grupo de investigación insta al gobierno del estado a explorar de manera exhaustiva todas las líneas de investigación, a fin de garantizar a las víctimas y a sus familiares su derecho de acceso a la justicia y a cumplir diligentemente con su obligación de investigar, teniendo presente que esta obligación debe hacerse *ex officio* y con la debida diligencia, la cual tiene alcances adicionales cuando se trata de mujeres y niñas que sufren muerte o maltrato, en el marco de un contexto general de violencia.

Asimismo, es necesario que el personal ministerial evite recurrir a la conciliación de las víctimas con sus agresores en todos los casos de violencia y se garantice que las víctimas y sus familiares sean informados en todo momento del estado procesal de las averiguaciones y las diligencias que se tienen planeadas desahogar para la investigación de los hechos.

Para tales efectos, se sugiere que además de brindar la capacitación correspondiente en la materia, se emita una directiva por parte del Procurador General de Justicia del Estado de México, a través de un acuerdo o el instrumento jurídico pertinente, mediante la cual se instruya a todo el personal adscrito a dicha dependencia a que, en cumplimiento con la Ley General de Acceso, eviten los procedimientos de mediación o conciliación por ser inviables en una relación de sometimiento entre la persona agresora y la víctima, e informen a las víctimas y a sus familiares de manera constante el estado de las investigaciones.

En este sentido, se requiere que dicha información sea proporcionada en un lenguaje accesible, respetuoso y culturalmente adecuado. De manera particular, las víctimas y sus familiares deben ser informadas sobre la localización de los expedientes en caso de que las investigaciones se radiquen en una agencia diversa a aquella donde se presentó la denuncia.

Finalmente, es indispensable que las autoridades ministeriales realicen las investigaciones de manera diligente y exhaustiva, con perspectiva de género y derechos humanos, y de conformidad con los protocolos de investigación especializados con los que cuenta la Procuraduría. De esta forma, el estado debe impartir, de manera continua, capacitaciones especializadas en materia de protocolos de investigación con perspectiva de género, dirigidas a todas las autoridades encargadas de la procuración de justicia en la entidad.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) las acciones de investigación emprendidas para cada uno de los casos de homicidios dolosos y feminicidios reportados; ii) los casos consignados o judicializados; iii) los casos concluidos; iv) el número de casos que continúan en investigación y v) el número de casos que se encuentran en reserva o archivo temporal.

Asimismo, el grupo considera como indicadores: i) la emisión de una circular o acuerdo del Procurador General de Justicia del Estado mediante la cual, de manera fundada y motivada, instruya a todo el personal adscrito a dicha dependencia a que eviten los procedimientos de mediación o conciliación e informen a las víctimas, en todos los casos, del estado de sus asuntos y su localización; ii) el diseño e implementación de una estrategia para evitar la dilación administrativa en el traslado y

radicación de expedientes; iii) la difusión y circulación oficial de los protocolos de investigación con perspectiva de género entre las autoridades encargadas de la procuración de justicia; iv) el diseño e impartición de cursos especializados en la materia; v) la generación de datos que refieran el número y tipo de personal capacitado, en relación al total del personal de cada instancia, y vi) la creación de mecanismos de evaluación y certificación sobre la adecuada implementación de los protocolos de investigación.

II. Segunda conclusión

El grupo de investigación detectó diversas irregularidades y negligencia, así como conductas indebidas e ilícitas, por parte de las y los servidores públicos encargados de la procuración de justicia.

En este sentido, se identificó que, en algunos casos, no sólo se incumple el deber de debida diligencia en las investigaciones por parte del personal ministerial sino que existen actos de corrupción y obstrucción de justicia. De manera particular, alarma al grupo de investigación que, entre otras cosas, las personas entrevistadas hayan referido que es frecuente que se pierda evidencia y que se solicite a las víctimas y/o a sus familiares dinero o favores de tipo sexual para iniciar o continuar con las investigaciones.

En consecuencia, se propone:

Sin prejuzgar sobre la configuración de delitos y/o faltas administrativas, el grupo de investigación estima indispensable que se establezca un mecanismo de supervisión y sanción de las mismas.

En este sentido, el grupo exhorta al estado a implementar medidas de revisión, supervisión y sanción a las y los servidores públicos encargados de la procuración de justicia que, por omisión, abuso o negligencia, obstaculicen el acceso a la justicia de las víctimas o no investiguen, con la debida diligencia y bajo una perspectiva de género, los casos de violencia contra las mujeres.

De manera particular, es necesario realizar una revisión exhaustiva de las investigaciones realizadas en los casos de desapariciones y homicidios de mujeres, así como de feminicidios, con el fin de identificar si ha existido negligencia por parte de las y los servidores públicos encargados de su investigación, e iniciar los procedimientos administrativos y/o penales correspondientes.

Entre otras medidas, se sugiere la implementación de un mecanismo adecuado para recibir quejas por parte de las y los usuarios a través del cual se investiguen y, en su caso, sancionen las conductas antes descritas; la supervisión aleatoria de la actuación de las y los servidores públicos responsables de la integración y consignación de los expedientes, incluido el personal de policía y forense; la apertura de procedimientos administrativos y/o penales en contra de quienes no actúan con la debida diligencia; la revisión e inspección periódica de las instalaciones ministeriales; así como la aplicación de la sanción correspondiente en todos los casos.

Especialmente, respecto del personal que actualmente se encuentra adscrito a la Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género, la Fiscalía Especializada en Feminicidios, las catorce agencias del Ministerio Público especializadas en Violencia Familiar, Sexual y de Género, así como de la Visitaduría contra la Violencia de Género de la Procuraduría local, es necesario que se implementen de manera periódica mecanismos de rendición de cuentas sobre el número y estado de todos los casos a su cargo, y que se realicen evaluaciones de su desempeño y productividad.

A consideración del grupo, estas medidas resultan indispensables no sólo para garantizar el derecho de las víctimas y sus familiares a acceder a la justicia, sino también para que éstas recuperen la confianza en las instituciones.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) la presentación de un informe que sintetice el número, motivo y estado procesal de las quejas, denuncias y procesos administrativos y penales iniciados en contra de las y los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México; ii) el diseño o mejora de los mecanismos de denuncia que existen contra las irregularidades cometidas por las y los servidores públicos de la Procuraduría; iii) la implementación de los mecanismos de control de las obligaciones del personal para la atención de víctimas y resolución de casos, en todos los niveles jerárquicos, y los informes sobre su implementación y resultados, y iv) el diseño, implementación y primeros resultados de la aplicación de los mecanismos de rendición de cuentas que se adopten para la evaluación, supervisión y revisión del desempeño y productividad del personal especializado en la investigación de delitos contra las mujeres.

III. Tercera conclusión

El grupo de investigación observó que existe un problema grave de desapariciones de mujeres y, en particular, de niñas y adolescentes en el Estado de México que se acentúa especialmente en el municipio de Ecatepec.

En consecuencia, se propone:

Realizar de manera exhaustiva todas las acciones necesarias para la búsqueda y localización inmediata de las niñas y mujeres reportadas como desaparecidas, así como para garantizar la adecuada investigación y sanción de los responsables de su desaparición.

El grupo de investigación insta al estado a diseñar e implementar mecanismos de búsqueda y localización inmediata de niñas y mujeres desaparecidas que permitan la efectiva coordinación de las instancias de los distintos niveles de gobierno y la articulación con actores estratégicos, como los medios de comunicación.

Si bien el gobierno del estado reportó que la PGJEM cuenta con el *Protocolo de Actuación para la Búsqueda, Investigación y Localización de Personas Desaparecidas o Extraviadas*, el grupo sugiere que se diseñe un mecanismo específico de búsqueda y localización de niñas y mujeres que permita realizar acciones coordinadas de carácter urgente e inmediato el cual involucre a las autoridades estatales y municipales y permita realizar alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y medios de comunicación.

En este sentido, el grupo de investigación sugiere al estado retomar las buenas prácticas y las experiencias que han resultado positivas en la implementación del denominado "Protocolo Alba" en el estado de Chihuahua.

Finalmente, es indispensable que dicho mecanismo se active de manera inmediata en todos los casos en los que se reporta una niña o mujer desaparecida, particularmente en aquellas localidades, como Ecatepec, en las que existe un contexto sistemático de desapariciones de niñas y adolescentes.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño de un mecanismo de acciones coordinadas para la búsqueda y localización inmediata de niñas y mujeres reportadas como desaparecidas; ii) la publicación del instrumento jurídico pertinente que contenga el mecanismo de búsqueda y localización; iii) la implementación del mecanismo y el reporte de los

resultados obtenidos, y iv) la celebración de convenios de colaboración con actores estratégicos que puedan coadyuvar en acciones de difusión para la búsqueda y localización de niñas y mujeres desparecidas.

## IV. Cuarta conclusión

Desde 2007 la capacitación en materia de derechos humanos y perspectiva de género es obligatoria y de carácter permanente. Asimismo, el estado reportó que se han impartido diversos cursos de capacitación y talleres encaminados a la eliminación de los estereotipos que promueven la discriminación contra las mujeres, sobre perspectiva de género, feminicidio y violencia contra las mujeres, a un gran número de servidoras y servidores públicos.

No obstante, como ya se mencionó, el grupo observó que las autoridades encargadas de la atención y procuración de justicia revictimizan a las mujeres víctimas de violencia y a sus familiares, y ejercen violencia institucional en su contra. De igual forma corroboró que existe falta de conocimiento, de algunas autoridades, de los protocolos con los que cuenta el estado para investigar, con perspectiva de género, los delitos cometidos contra mujeres. Asimismo, notó que la mayoría de las autoridades no reciben contención emocional alguna lo que repercute en sus labores.

Asimismo, el grupo identificó que, en algunos casos, la capacitación en los hospitales se imparte solamente a un grupo focalizado del personal, que generalmente se integra por psicólogas o trabajadoras sociales. Es decir, la capacitación muchas veces no incluye a las médicas y médicos, y por lo tanto, la perspectiva de género no permea en todas las labores de los centros de salud.

En consecuencia se propone:

Rediseñar los procesos de capacitación y profesionalización del personal del estado en su conjunto, pero especialmente en los ámbitos de salud y de procuración de justicia, mediante el apoyo de instituciones y personas especializadas en acceso a la justicia, perspectiva y violencia de género, así como derechos humanos de las mujeres.

Dichas capacitaciones deben contener aspectos teóricos, técnicos, metodológicos y de procedimiento que permitan al personal capacitado incorporar la perspectiva de género con un enfoque práctico en el ámbito institucional según su adscripción y las funciones que realiza.

Las acciones de capacitación deberán estar orientadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres e incluir los estándares internacionales[67] en materia de debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia contra las mujeres y feminicidios, así como en la atención integral y acompañamiento de las mujeres víctimas de violencia y sus familiares.

Asimismo, se deberá incluir un módulo específico y práctico sobre la jurisprudencia que han emitido las cortes y órganos especializados en materia de derechos humanos, sobre el acceso a la justicia, la impunidad y su aspecto estructural. Particularmente, es necesario incorporar las responsabilidades penales, administrativas y que en materia de derechos humanos conllevan para las y los servidores el incumplimiento de sus obligaciones.

---

[67] Contenidos en instrumentos internacionales, las observaciones y recomendaciones de los órganos del Sistema Universal, los informes y opiniones de los procedimientos especiales del mismo sistema, además de los informes temáticos y los informes de fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como las opiniones consultivas, resoluciones de medidas provisionales y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que sean relevantes para el tema de violencia contra las mujeres.

Necesariamente, en el caso de las autoridades del sector salud, las capacitaciones deberán incluir el conocimiento y la metodología de aplicación de la NOM-046, haciendo un especial énfasis en el importante rol que dichas instituciones juegan en la detección de la violencia contra las mujeres y la prevención de la violencia feminicida.

Esos procesos de formación deben ser de carácter permanente, continuo, obligatorio y focalizado según las atribuciones de todas las servidoras y los servidores públicos de los servicios de salud, de prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres.

Además, es importante generar mecanismos de contención emocional para las y los servidores públicos encargados de brindar atención a las mujeres víctimas de violencia. Finalmente, deberán diseñarse mecanismos de seguimiento y evaluación para conocer el impacto real de los resultados de las capacitaciones en el quehacer institucional de las y los servidores públicos del Instituto de Salud, de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, de la Procuraduría General de Justicia del Estado, y del Poder Judicial del estado, valorando la posibilidad de que en toda la administración pública del estado los resultados de asistencia y aprobación de estas capacitaciones sean consideradas para las promociones y evaluaciones de desempeño del personal, en especial, cuando se trate del servicio profesional de carrera.

Indicadores de cumplimiento:

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) las pruebas de difusión entre todas las autoridades encargadas de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres del presente informe; ii) la difusión y capacitación de las y los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México encargados de la aplicación de los protocolos de investigación relacionados con casos de violencia contra las mujeres[68]; iii) el diseño de todos los programas de capacitación y profesionalización en general y los módulos específicos, de conformidad con los contenidos mínimos señalados; iv) la implementación de los programas y los módulos; v) el diseño e implementación de los mecanismos de control de asistencia en todos los niveles jerárquicos; vi) el diseño de las pruebas de evaluación, su aplicación a las y los servidores públicos, y sus resultados; vii) la evaluación del impacto de las capacitaciones impartidas a las y los servidores públicos, y viii) la generación de datos que refieran el número de cursos o talleres durante el año, incluyendo los rubros de identificación de la o el servidor público, área de adscripción y dependencia.

## V. Quinta conclusión

El grupo de investigación observó que en el Estado de México no se realiza una adecuada sistematización de la información sobre la situación de violencia contra las mujeres en la entidad.

En este sentido, de manera general, las autoridades se limitan a realizar informes periódicos de sus actividades y a reportarlos a las instancias de las que dependen, mas no se sistematiza la información relativa a casos de violencia contra las mujeres, en función de clasificaciones específicas que permitan dar seguimiento a los mismos y comprender la dimensión del fenómeno de la violencia feminicida que sufren las mujeres en la entidad, con la finalidad de realizar acciones preventivas.

[68] Protocolo y Principios Básicos en la Investigación y Atención de los Delitos contra la Libertad Sexual; Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Feminicidio; y Protocolo de Actuación para la Búsqueda, Investigación y Localización de Personas Desaparecidas o Extraviadas, el cual cuenta con un apartado específico para el caso de desaparición de mujeres.

Al respecto, a pesar de que el gobierno del estado cuenta con el BADAEMVIM, el grupo identificó que éste no es adecuadamente alimentado y actualizado por las dependencias y entidades del estado en contravención a lo dispuesto por la Ley local de Acceso[69].

De manera particular, llama la atención del grupo de investigación que, entre otras cuestiones, el estado haya señalado que la sistematización con la que actualmente se cuenta no permite determinar el número de órdenes de protección renovadas o el número de órdenes incumplidas. Asimismo, el gobierno del Estado de México refirió que debido a que no cuenta con información sistematizada no era posible proporcionar información sobre el estado procesal de los casos de violación sexual y otros delitos sexuales, ni información alguna sobre las denuncias de violencia familiar registradas del 2005 al 2014.

A consideración del grupo de investigación, la ausencia de una sistematización adecuada de información es un factor relevante que no ha permitido a las autoridades de la entidad federativa comprender la dimensión y características del fenómeno de la violencia feminicida que sufren las mujeres en la entidad, invisibilizando su gravedad.

En consecuencia, se propone:

Integrar adecuadamente el BADAEMVIM. En este sentido, el grupo de investigación considera indispensable que dicho banco estatal sea integrado y actualizado de manera constante por todas las instancias involucradas en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres de manera que en él confluyan todos los casos de violencia contra las mismas.

Para la debida integración de la información de la base de datos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como las instancias municipales deberán coadyuvar recopilando y proporcionando la información y datos de los casos de violencia que atienden. Se deberá tener un especial cuidado cuando se trate de casos de niñas y mujeres migrantes o no identificadas. En ese sentido, es necesario realizar un mapeo estatal de todas las instancias locales y municipales que, por sus funciones, deberían alimentar el banco a fin de solicitarles el cumplimiento de esta obligación fundamental.

Dicho banco debe permitir monitorear las tendencias de la violencia contra las mujeres, así como realizar estadísticas y diagnósticos periódicos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones de esta violencia y, en consecuencia, instrumentar políticas públicas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres adecuadas a la realidad del estado.

El diseño funcional y operativo del banco deberá respetar la política para el tratamiento y protección de datos personales, de conformidad con la legislación aplicable en la materia.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) la sistematización y actualización de la información por parte de las instancias responsables; ii) la interconexión de los sistemas de información de las instituciones responsables de alimentar la base de datos del BADAEMVIM, iii) los reportes sobre la administración de la base de datos, iv) la publicación de información estadística sobre la violencia contra las mujeres en la entidad a partir de los datos

[69] Artículos 34, fracción X; 40, fracción XVII; 49, fracción XIII; 51, fracciones XIV, XV y XXV, y 52 fracción V de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México.

incorporados al Banco Estatal, y v) la publicación de información estadística sobre la violencia contra las mujeres en los municipios especificados.

## VI. Sexta conclusión

El grupo de investigación identificó que la violencia comunitaria desempeña un papel preponderante en el fenómeno de violencia contra las mujeres que tiene lugar en el Estado de México.

Lo anterior refleja el hecho de que la violencia contra las mujeres se encuentra arraigada en la sociedad y es un fenómeno que se ha naturalizado y por ende, hasta cierto punto, invisibilizado. Es decir, existe permisividad social de la violencia que se ejerce en contra de las mujeres. Dicha situación debe ser considerada por el estado en el diseño de las estrategias y políticas públicas destinadas a la prevención de la violencia feminicida.

Por ello, es necesario que el estado refuerce las medidas necesarias para modificar los patrones socioculturales para lograr la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres[70].

Al respecto, si bien el grupo de investigación valora que en el Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado de México se prevean diversas líneas de acción en el ámbito escolar dirigidas a la promoción de los derechos de las mujeres y al fomento de la cultura para la paz y la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, la información reportada por el estado no reflejaba la existencia de programas educativos dirigidos a las niñas y niños de las escuelas primarias y secundarias, que cumplan los requerimientos de dicho programa.

En consecuencia, propone:

Diseñar una estrategia educativa transversal en materia de derechos humanos de las mujeres y perceptiva de género[71] que tenga como objetivo transformar los patrones culturales y enseñe a las niñas, niños y adolescentes, entre otras cosas, a identificar la violencia, a no generarla y a denunciarla.

El grupo sugiere que dicha estrategia incluya a todos los niveles de educación obligatoria en el estado y se realice a través de técnicas didácticas y lúdicas de enseñanza apropiadas según el nivel escolar. Lo anterior a fin de ilustrar el significado de la igualdad entre mujeres y hombres y dar a conocer que las consecuencias de la violencia contra las mujeres, obstaculizan el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Asimismo, se requiere que el personal docente reciba la capacitación necesaria y cuente con los materiales e insumos adecuados para impartir los contenidos educativos, y se generen mecanismos adecuados para dar seguimiento a esas capacitaciones a fin de que sean evaluables cuantitativa y cualitativamente.

Finalmente, se sugiere que en el diseño de los contenidos educativos se tome en cuenta la problemática de desaparición de niñas y adolescentes que son captadas por grupos delictivos que se dedican a la trata de personas. Lo anterior, a fin de prevenir los factores de riesgo que facilitan que las niñas y adolescentes de ciertas zonas del Estado de México se vean inmersas en dicha situación.

---

[70] Según lo dispuesto por los artículos 3 y 5 de la CEDAW.

[71] Atendiendo a lo señalado por el artículo 10 c) de la CEDAW.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de investigación considera como indicadores de cumplimiento: i) el diseño de los programas educativos; ii) el diseño y elaboración de los materiales didácticos; iii) el diseño de la capacitación dirigida al personal docente; iv) implementación y evaluación de la capacitación impartida, e v) impartición de los contenidos educativos.

VII. Séptima conclusión

El grupo de investigación observó que a pesar de que las órdenes de protección están previstas en la legislación estatal[72], es común que en la práctica éstas no se dicten de oficio o que no se instrumenten de manera efectiva.

En este sentido, el grupo identificó que, en algunos casos, el personal de procuración de justicia no efectúa una evaluación del riesgo antes de pronunciarse sobre la medida de protección y que no se realiza una adecuada implementación y seguimiento de las medidas dictadas en virtud de la carga de trabajo de las y los servidores públicos.

En consecuencia, se propone:

La creación y adopción de los protocolos y procedimientos institucionales necesarios, a nivel estatal y municipal, para la tramitación de las órdenes de protección a mujeres víctimas de violencia.

En particular, dichos procedimientos deben incluir la elaboración de los análisis de riesgo correspondientes a fin de que las medidas de protección ordenadas sean adecuadas e idóneas para la situación específica de cada uno de los casos. Asimismo, deberá implementarse un mecanismo de seguimiento y evaluación periódica de las medidas adoptadas, y llevarse con precisión un registro administrativo de todas las órdenes de protección valoradas y, eventualmente, dictadas por las autoridades competentes en la entidad federativa.

Asimismo, el grupo insta al estado a asegurar la efectiva implementación de las medidas de protección a través de mecanismos de coordinación entre las autoridades de procuración y administración de justicia y las policiales, para asegurar la vigilancia, cumplimiento y continuidad, si es posible, de las órdenes de protección, así como garantizar la integridad de las mujeres víctimas de violencia.

Indicadores de cumplimiento

El grupo considera como indicadores de cumplimiento: i) la elaboración y publicación de protocolos de actuación para la emisión de órdenes de protección; ii) la elaboración de un modelo de análisis de riesgo; iii) la elaboración o el cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales para asegurar el cumplimiento y continuidad de las órdenes de protección; y iv) la generación de reportes sobre el seguimiento de las medidas de protección implementadas.

VIII. Octava conclusión

El grupo de trabajo constató que algunas de las instancias encargadas de la atención de las mujeres víctimas de violencia carecen de la infraestructura adecuada y no cuentan con personal suficiente

[72] *Código de Procedimientos Penales del Estado de México*, artículo 180-1. Asimismo, la Ley local de Acceso prevé las órdenes de protección para mujeres víctimas de violencia conforme a los parámetros establecidos en la Ley General de Acceso.

para llevar a cabo sus funciones adecuadamente lo que impacta de manera importante en la calidad del servicio que proporcionan.

De esta forma, se identificó que la infraestructura de los Centros de Atención y Reeducación a Personas que Ejercen Violencia de Género es limitada y cuentan con poco personal especializado. Adicionalmente, algunos hospitales brindan una atención psicológica y de trabajo social limitada y los especialistas en ginecología, si están disponibles, no están capacitados en la atención a la violencia. El grupo se percató que es frecuente que los tratamientos de profilaxis y anticoncepción de emergencia estén bajo resguardo del responsable del servicio de Ginecobstetricia y si no se encuentra en el momento la persona afectada tiene que regresar o acudir a otro lugar.

En el caso particular de las instalaciones de la Agencia del Ministerio Público en Ecatepec, se cuenta con espacios muy reducido para la atención del público y carentes de privacidad. De manera particular, preocupa al grupo de investigación que aunque éste es el municipio que presenta el mayor índice de violencia contra las mujeres, sólo cuenta con dos agentes del Ministerio Público, uno de los cuales se dedica a llevar a cabo el trámite de las carpetas de investigación ya judicializadas, por lo que en la práctica sólo una persona está disponible para brindar atención, iniciar denuncias y realizar las diligencias de investigación para la integración de todos los casos.

En ese sentido, las y los servidores públicos encargados de la procuración de justicia entrevistados refirieron, de manera general, tener una carga de trabajo excesiva, escaso personal y un importante rezago de casos que rebasa las posibilidades de brindar una atención adecuada.

Finalmente, el grupo constató en el mismo piso del Centro de Justicia, ubicado en Toluca, el personal del área jurídica y de psicología atiendan a mujeres víctimas de violencia y a personas agresoras, situación que resulta inapropiada y riesgosa para las mujeres víctimas de violencia.

En consecuencia se propone:

Fortalecer a las instituciones encargadas de la atención de mujeres en situación de violencia y de las personas agresoras, tanto estatales como municipales, con espacios apropiados y personal suficiente para la atención y contención psicológica de las mujeres en situación de violencia, así como asesoría y acompañamiento jurídico especializado acordes con la demanda existente.

Por lo que hace al sector salud, se debe garantizar que en todos los hospitales cuenten con módulos de atención a la violencia contra las mujeres y que éstos dispongan del personal suficiente para garantizar una atención integral y multidisciplinaria, incluyendo personal de ginecobstetricia capacitado en atención a la violencia, así como con el acceso oportuno a los anticonceptivos de emergencia y los medicamentos para profilaxis contra las infecciones de transmisión sexual, incluyendo la infección por vih, en los casos que se deben ofertar de acuerdo con la normatividad vigente.

Asimismo, el grupo de investigación considera que la escasez de personal ministerial debe ser atendida cuanto antes, pues ello contribuye a la falta de debida diligencia en las investigaciones y afecta de manera directa la calidad de la atención que reciben las víctimas de violencia.

Finalmente, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Acceso[73], resulta necesario evitar que la atención que reciben las mujeres víctimas de violencia y las personas agresoras sean proporcionadas por las mismas personas y en el mismo lugar.

Indicadores de cumplimiento

---

[73] Cfr. Artículo 8, fracción III de la Ley General de Acceso.

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) la elaboración de un plan que detalle la forma en la que se implementará el fortalecimiento de las instituciones señaladas; ii) la asignación de recursos presupuestales para el fortalecimiento de los espacios de atención de las mujeres en situación de violencia y de las personas agresoras según la competencia de cada institución referida; iii) la ampliación de infraestructura material de las instancias existentes y especialmente dotarlas de áreas privadas y preferentemente con aislamiento de sonido, para la atención de víctimas, y iv) la contratación de personal especializado adecuado a cada institución, específicamente en municipios con altos índices de violencia contra las mujeres.

## IX. Novena conclusión

Como se mencionó, el grupo observó que, aunado a los casos de violencia cometidos en ámbitos de convivencia entre la víctima y la persona agresora, existe un alto porcentaje de mujeres que han sufrido violencia en el ámbito comunitario, lo que podría ser un indicativo de la permisividad social de la violencia contra las mujeres que existe en la entidad y de una cultura arraigada que tolera las agresiones en espacios públicos.

En este sentido, se considera de vital importancia la realización de esfuerzos para promover los derechos humanos de las mujeres y para prevenir la violencia en su contra.

Si bien, el gobierno del Estado de México informó al grupo de investigación sobre diversas campañas realizadas con el objetivo de promover y difundir los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género, se observó que las campañas generalmente están dirigidas a las mujeres con el fin de promover una cultura de la denuncia. Aunque el grupo considera que dichas acciones son necesarias, es importante que las acciones de promoción y difusión no se limiten a esto.

Asimismo, el grupo de investigación considera que las campañas realizadas no han obtenido los resultados deseados puesto que en los últimos años se ha registrado un incremento constante y progresivo de los niveles de violencia contra las mujeres en la entidad.

En consecuencia se propone:

Generar campañas permanentes de prevención a nivel estatal, municipal y comunitario con el fin de dar a conocer los derechos humanos de las niñas y mujeres (incluidas las migrantes), con especial énfasis en su derecho a una vida libre de violencia.

Las campañas deben incluir contenidos acerca del ciclo de la violencia, la visibilización de la misma, y sus tipos y modalidades. Asimismo, deben acompañarse de mensajes que tomen en cuenta los diferentes factores que producen y reproducen la violencia; proveer información sobre las instancias a las que pueden acudir las mujeres para la protección de sus derechos; promover masculinidades no violentas y una restructuración de roles y relaciones igualitarias de convivencia entre mujeres y hombres.

En este sentido, se requiere que a través de las campañas se impulsen contenidos y mensajes dirigidos al empoderamiento integral de las mujeres y a las masculinidades libres de estereotipos de género. En función de ello, se sugiere mostrar situaciones en las cuales las mujeres y los hombres acceden de manera no discriminatoria a las mismas oportunidades y participen, en igualdad de condiciones, en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

Por lo anterior, las campañas deben dirigirse no sólo a las mujeres, sino también a las personas agresoras y a las que atestigüen violencia. De igual forma, deberá realizarse una evaluación periódica del impacto de todas las campañas implementadas.

Finalmente, debido a que el estado reportó un número significativo de programas informativos y educativos sobre igualdad de género dirigidos a diversas comunidades indígenas en el estado, el grupo de investigación estima necesario señalar que estas acciones deben realizarse sobre la base del respeto a la identidad cultural, el origen étnico y el idioma de las comunidades indígenas, considerando las necesidades específicas de las personas, derivadas de su pertenencia a un grupo indígena, haciendo énfasis siempre en el respeto de los derechos humanos de las mujeres y niñas por encima de cualquier otra consideración.

Indicadores de cumplimiento

El grupo de trabajo considera como indicadores de cumplimiento: i) los diseños de campañas con perspectiva de género, asesoradas por especialistas en la materia; ii) las evidencias de su difusión a nivel estatal, municipal, regional y local, iii) la medición del impacto de las mismas.